Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

OFFICE DE TOURISME DU BOULONNAIS-CÔTE D'OPALE

(Pas-de-Calais)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 9 juillet 2026.

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex ■ Téléphone : 03 21 50 75 00 ■ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS 4
INTRODUCTION 5
1 UN OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL GESTIONNAIRE D'UN PORT DE PLAISANCE 6
1.1 Un champ d'action intercommunal 6
1.2 Un établissement public à double visage 8
1.3 Une activité partagée entre le tourisme et la gestion du port de plaisance 9
1.3.1 Les missions de service public 9
1.3.2 L'activité commerciale de l'office de tourisme 10
1.3.3 La gestion du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer 11
2 UN ÉTABLISSEMENT AUTONOME ÉTROITEMENT LIÉ À LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION 14
2.1 Un organe délibérant dont le fonctionnement doit être sécurisé 14
2.1.1 Un comité de direction qui n'exerce pas la plénitude de ses attributions 14
2.1.2 Des modalités de désignation qui pourraient être plus transparentes 15
2.1.3 Un contrôle des conflits d'intérêts défaillant 16
2.1.4 Une publicité des actes à assurer 17
2.1.5 Un règlement intérieur à faire évoluer 17
2.2 Une direction à consolider 18
2.2.1 Une direction stable, sous l'autorité du comité de direction 18
2.2.2 Un régime de délégation de signature à revoir 18
2.2.3 Une fonction achats à encadrer 18
2.3 Des relations avec la communauté d'agglomération à clarifier 20
2.3.1 Une information de l'intercommunalité par l'office à mieux assurer 20
2.3.2 Des prérogatives de la direction non respectées 20
2.3.3 Une autonomie de gestion du port de plaisance entravée 21
3 UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE À RENFORCER 24
3.1 Une procédure budgétaire à conforter 24
3.1.1 Une information budgétaire satisfaisante 24
3.1.2 Des documents budgétaires à compléter 24
3.1.3 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer 25
3.2 Des comptes à fiabiliser 26
3.2.1 Une comptabilité d'engagement à sécuriser 26
3.2.2 Un suivi des immobilisations insuffisant 27
3.2.3 Des provisions supplémentaires à constituer 27
3.3 Un dispositif de contrôle interne à renforcer 28
3.3.1 Des régies à mieux contrôler 28
3.3.2 Un dispositif de remboursement des frais de mission à mieux encadrer 28
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE 31
4.1 L'activité touristique : un fonctionnement de moins en moins dépendant des financements publics 31

4.1.1 Une taxe de séjour qui se substitue à la subvention de fonctionnement 31
4.1.2 Une offre commerciale en progression 33
4.1.3 Des charges maîtrisées, malgré une masse salariale structurellement élevée 34
4.2 Le port de plaisance : une activité qui peine à s'équilibrer 36
4.2.1 Des recettes en quête d'optimisation 36
4.2.2 Un cycle d'exploitation contraint par des dépenses rigides 37
4.2.3 Un résultat fortement dépendant des financements publics 38
4.3 De faibles montants d'investissement, en raison du peu d'équipements rattachés à l'office de tourisme 40
4.4 Une situation bilancielle confortable 41
ANNEXES 43

SYNTHÈSE

Créé le 1er janvier 2017 par la communauté d'agglomération du Boulonnais sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, l'office de tourisme du Boulonnais Côte d'Opale assure des missions de service public administratif (accueil et information, promotion touristique, accompagnement des acteurs du tourisme local) et des missions de service public de nature commerciale (vente de produits et de services touristiques). La communauté d'agglomération lui a confié, en outre, l'exploitation du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer, doté de 520 emplacements d'amarrage (les « anneaux »).

La gouvernance de l'office pâtit de plusieurs insuffisances. Les modalités de désignation des membres de son comité de direction manquent de transparence. Aucun contrôle des incompatibilités des socio-professionnels n'est effectué. Le formalisme du code général des collectivités territoriales est parfois ignoré, notamment pour les obligations de délégations de signature.

S'agissant plus spécifiquement du port de plaisance, sa gestion se caractérise par une forte intrication avec la communauté d'agglomération, dont les interventions sont parfois susceptibles de porter atteinte au principe de l'autonomie de l'office. Les relations entre les deux acteurs gagneraient à être clarifiées, afin de renforcer la transparence et la cohérence de l'action publique.

L'office dispose de marges de progression sur la fiabilité des comptes. Si l'information budgétaire est globalement satisfaisante, l'exécution budgétaire et les opérations comptables gagneraient à être mieux maîtrisées. La procédure d'engagement présente des insuffisances et doit être mieux encadrée. L'office ne dispose pas d'un inventaire, ce qui ne lui permet pas de suivre de manière rigoureuse ses immobilisations, et notamment les équipements portuaires. Il doit privilégier la mise en place d'un dispositif de contrôle interne comptable, opérationnel et formalisé.

Sa situation financière ne présente pas d'inquiétude. Elle se caractérise par un niveau de trésorerie élevé, voire excessif au regard de ses besoins.

La taxe de séjour, qui finance ses missions de service public, a fortement progressé au cours de la période examinée, au point de devenir sa première ressource, devant la subvention d'exploitation versée par la communauté d'agglomération. L'office dispose en outre, avec les produits tirés de l'exploitation commerciale, d'un levier d'action qu'il s'attache à renforcer.

Le port de plaisance dispose de ressources plus limitées, ce qui renforce sa dépendance aux financements publics et accroît la fragilité de son modèle économique. Malgré la prise en charge des dépenses d'entretien les plus lourdes par la communauté d'agglomération, le port de plaisance ne parvient à l'équilibre que grâce à la subvention que cette dernière lui verse chaque année. L'optimisation de ses recettes propres, notamment celles tirées de la location des anneaux, suppose de faire évoluer la grille tarifaire ou d'augmenter la capacité d'accueil des bassins.

RECOMMANDATIONS

(classés dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

Degré de mise en œuvre	*Mise en œuvre complète*	*Mise en œuvre partielle*	*Non mis en œuvre*	*Page*
Rappel au droit n° 1 : adopter des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, afin de se conformer aux obligations de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.			**X**	**16**
Rappel au droit n° 2 : publier les décisions du comité de direction sur le site internet de l'établissement, conformément à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales.		**X**		**17**
Rappel au droit n° 3 : respecter les règles de la commande publique relatives aux seuils applicables pour les procédures d'achat.			**X**	**20**
Rappel au droit n° 4 : encadrer le rôle et les délégations du président, en clarifiant au besoin les statuts sur ce point, dans le respect de l'article R. 2221-28 du code général des collectivités territoriales.			**X**	**21**
Rappel au droit n° 5 : présenter le budget primitif et le compte financier unique conformément aux modèles définis par l'instruction budgétaire et comptable M4.			**X**	**25**
Rappel au droit n° 6 : tenir une comptabilité d'engagement dans les conditions fixées par l'article L. 1612-38 du code général des collectivités territoriales, le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et l'instruction budgétaire et comptable M4.			**X**	**26**
Rappel au droit n° 7 : mettre en place un inventaire physique complet des biens et fiabiliser l'inventaire comptable, conformément au Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et à l'instruction budgétaire et comptable M4, en veillant à sa concordance avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.			**X**	**27**
Rappel au droit n° 8 : contrôler les régies d'avances et de recettes, en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.			**X**	**28**

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'office de tourisme du Boulonnais Côte d'Opale a été ouvert par courrier du 3 novembre 2025 adressé par le président de la chambre à Mme Fanny Roussel, directrice en exercice, représentante légale de l'office, et par courrier du 18 novembre 2025 adressé à Mme Émilie Piraux, ancienne directrice jusqu'au 28 février 2025.

Le présent contrôle a principalement porté sur le fonctionnement des instances de l'organisme, ses relations avec l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement, et sa situation comptable et financière.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 10 février 2026 avec la précédente directrice, et le 12 février 2026 avec la directrice en fonction.

Lors de sa séance du 3 mars 2026, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été communiquées à la directrice de l'office de tourisme le 17 avril 2026, ainsi que, pour extraits, à des tiers concernés. Après avoir examiné les réponses transmises à la chambre, celle-ci a arrêté, lors de sa séance du 9 juillet 2026, les observations définitives suivantes.

1 UN OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL GESTIONNAIRE D'UN PORT DE PLAISANCE

1.1 Un champ d'action intercommunal

Historiquement partagée entre l'État et les communes, la compétence touristique a été transférée de plein droit aux intercommunalités par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRé »). La communauté d'agglomération du Boulonnais n'a pas souhaité l'exercer en propre et l'a confiée à l'office de tourisme intercommunal du Boulonnais Côte d'Opale, créé le 30 juin 2016 par fusion des anciens offices municipaux présents sur le territoire[1], et entré en activité le 1er janvier 2017.

Cet établissement couvre le territoire de la communauté d'agglomération, soit 22 communes, pour près de 112 000 habitants, sachant que son implantation territoriale s'appuie sur un maillage de quatre bureaux d'information ouverts toute l'année, et un point d'information saisonnier, répartis sur les principaux pôles urbains et touristiques (cf. annexe n° 1). En contrepartie du transfert de la compétence à l'échelon intercommunal, le choix a été fait, à l'époque, de conserver le réseau des anciens offices de tourisme municipaux, ainsi que leurs agents. Fort de cette implantation, l'office de tourisme du Boulonnais compte aujourd'hui parmi les plus gros organismes du littoral[2].

Le Boulonnais et la côte d'Opale se distinguent par leurs paysages vallonnés. C'est à la fois un territoire côtier, avec près de 24 km de côtes maritimes, et bocager dans l'arrière-pays. Il propose aux visiteurs des sites naturels (parc naturel régional des caps et marais d'Opale, baie de Wimereux, forêt domaniale de la Capelle-lès-Boulogne) et un patrimoine varié (patrimoine historique avec le fort de la Crèche et la vieille ville de Boulogne-sur-Mer ; patrimoine architectural avec les villas de Wimereux ; patrimoine vivant autour de la criée de Boulogne-sur-Mer ; patrimoine industriel avec l'activité de pêche maritime). Il dispose, par ailleurs, d'équipements emblématiques comme Nausicaá (première destination touristique du Boulonnais avec près d'1 million de visiteurs en 2024), le complexe aquatique Hélicéa de Saint-Martin-Boulogne (330 228 visiteurs en 2024), ou encore le casino de Boulogne-sur-Mer (128 007 visiteurs en 2024). Le territoire accueille, enfin, des événements sportifs internationaux comme la Course des caps, une régate dont la première édition a été organisée en 2025.

La saison touristique se concentre sur une période de six mois, allant du mois d'avril au mois d'octobre. L'été attire plus particulièrement les amateurs de tourisme balnéaire, qui peuvent profiter des plages de Boulogne-sur-Mer et Neufchâtel-Hardelot, classées « stations de tourisme », ainsi que de celles de Wimereux, Le Portel et Équihen-Plage.

---

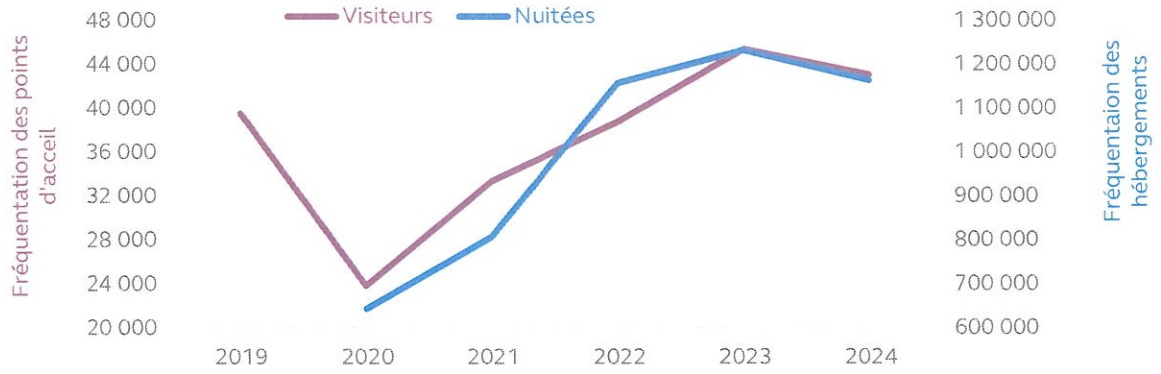
[1] Les anciens offices de tourisme des communes membres ont été transformés en « bureaux d'information » de l'office de tourisme intercommunal, conformément à l'article L. 134-2 du code du tourisme.

[2] À titre de comparaison, les offices de tourisme de Grand Calais Terre et Mer, de la communauté urbaine de Dunkerque, et de la communauté de communes de la Terre des Deux Caps ne comptent qu'un seul bureau d'information ouvert en permanence, selon leurs sites internet.

La capacité d'accueil du territoire s'élève à 17 560 lits. Les 24 hôtels présents sur le territoire de la communauté d'agglomération proposent des prestations qui se situent plutôt dans le milieu de gamme.

La fréquentation touristique, estimée à partir des visiteurs des bureaux d'information touristique, a progressé de façon régulière depuis 2020, pour se stabiliser en fin de période au-dessus des niveaux constatés avant la crise covid. Le regain du tourisme de plein air après les épisodes de confinement a renforcé, dans un contexte de canicules estivales, l'attrait pour la côte d'Opale. Le nombre de nuitées en hébergement individuel (gîtes) ou collectif (hôtels, campings) a connu une trajectoire identique, avec une hausse continue depuis 2020, à l'exception de la saison 2024 qui, avec 1 164 138 nuitées, affiche une baisse de 5,6 % par rapport à la saison précédente[3]. La concurrence des Jeux olympiques de Paris, en 2024, peut expliquer cette baisse, qui se répercute d'ailleurs à l'échelle des Hauts-de-France[4].

Graphique n° 1 : Fréquentation des points d'accueil et des hébergements (en nombre de visiteurs)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des rapports d'activité de l'office de tourisme.

La durée moyenne de séjour dans le territoire couvert par l'office de tourisme s'établissait à 2,8 jours en 2024. Les visiteurs proviennent, en majorité, de territoires limitrophes du Boulonnais, notamment de la région Hauts-de-France (50 %) et de l'Ile-de-France (6 %)[5]. La clientèle étrangère, constituée aux trois quarts de visiteurs belges, représentait 30 % de la fréquentation annuelle en 2024.

---

3 Selon la définition retenue par l'Insee, le nombre de nuitées correspond au nombre total de nuits passées par un client dans un établissement. Deux personnes séjournant trois nuits dans un hôtel comptent ainsi pour six nuitées, de même que six personnes ne séjournant qu'une nuit.

4 Source : Insee, évolution du nombre de nuitées dans les Hauts-de-France en 2024.

5 Statistiques collectées à partir des personnes qui ont fréquenté les bureaux d'information touristique. Rapport d'activité 2024, p. 21.

1.2 Un établissement public à double visage

Le régime juridique des organismes locaux de tourisme est laissé au libre choix de la collectivité locale concernée[6]. La communauté d'agglomération du Boulonnais a opté pour la forme juridique de l'établissement public à caractère industriel et commercial.

Ce caractère industriel et commercial implique, sur le plan financier, trois grandes obligations : l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée, le respect de la condition générale d'équilibre des recettes et des dépenses (article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales), et le financement du service par des recettes tirées de l'exploitation de l'activité sans possibilité de subventions d'équilibre, sauf exception prévue par la loi (article L. 2224-2 du CGCT[7]).

Sur le plan juridique, le caractère industriel et commercial du service a conduit à la constitution d'un établissement public à autonomie financière doté de la personnalité morale, selon les conditions prévues par le code du tourisme[8].

Le choix de la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial exprime la volonté de la communauté d'agglomération de placer l'action de l'office dans le champ concurrentiel. Ce choix s'articule toutefois avec l'exercice de missions relevant du service public administratif, telles que les missions d'accueil et d'information du public (Cour d'appel de Colmar, 3 octobre 2025, n° 24/03161)[9]. Cette catégorie d'établissement « hybride », qui exerce pour partie des missions industrielles et commerciales, et pour partie des missions administratives, est qualifiée d'établissement public « à double visage ». Ses agents peuvent être amenés à exercer des fonctions les faisant participer aux missions de service public administratif, alors même que le législateur a classé la compétence « promotion du tourisme » parmi les actions de développement économique (article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales).

Une telle qualification emporte des conséquences en matière de droit du travail. Dans un établissement « à double visage », c'est la nature des activités qui détermine le caractère public ou privé de la règle de droit applicable, étant entendu qu'en cas d'activité relevant à la fois de la sphère administrative et de la sphère commerciale, le caractère administratif prévaut. Autrement dit, un agent exerçant des missions de service public administratif en sus de ses missions de service public industriel et commercial sera soumis aux règles du droit public[10]. Ce n'est que s'il est exclusivement positionné sur des missions de service public industriel et commercial qu'il sera regardé comme un salarié de droit privé.

---

6 Outre la gestion par une personne publique, il existe d'autres organisations dans lesquelles l'exécution du service est déléguée à un organisme de droit privé (association loi de 1901, société d'économie mixte).

7 Code général des collectivités territoriales.

8 Article R. 133-1 du code du tourisme (relatif aux offices de tourisme municipaux, mais applicable aux offices de tourisme intercommunaux par renvoi de l'article R. 134-12 du code du tourisme).

9 La distinction entre les missions de service public administratif et les missions de service public industriel s'opère à l'aide de trois critères jurisprudentiels, détaillés en annexe n° 2.

10 Conseil d'État, 9 décembre 2021, Mme Boyé, n° 432608 432686, B.

En l'espèce, seule la directrice de l'office a le statut d'agent contractuel de droit public, tandis que le reste du personnel est soumis aux règles du code du travail. Cette distinction est fondée sur la jurisprudence classique relative au personnel des établissements publics à caractère industriel et commercial, qui réserve ce statut au seul directeur. Elle ne tient pas compte du caractère d'établissement « à double visage » que revêt l'office.

La chambre invite l'office de tourisme du Boulonnais à engager une réflexion sur la nature juridique des contrats de travail de ses salariés, à raison de leurs missions, afin d'identifier ceux susceptibles d'être requalifiés en contrat de droit public.

1.3 Une activité partagée entre le tourisme et la gestion du port de plaisance

1.3.1 Les missions de service public

Par délégation de la communauté d'agglomération du Boulonnais, l'établissement exerce les missions « régaliennes » des offices de tourisme et des syndicats d'initiative, c'est-à-dire les missions historiques énoncées à l'article L. 133-3 du code du tourisme : « *l'accueil et l'information des touristes* », « *la promotion touristique* » et la coordination des acteurs du tourisme local[11]. Celles-ci sont précisées par les termes de la convention d'objectif pluriannuelle qui lie l'office et l'intercommunalité et qui recouvrent l'objet social de l'office tel qu'il est présenté dans ses statuts[12].

L'information des visiteurs est notamment assurée par le site internet de l'office et par les conseillères en séjour présentes dans ses bureaux et points d'information. Ceux-ci sont ouverts toute l'année et proposent un accueil en français et dans deux langues étrangères. L'office, classé en catégorie I, ayant des obligations étendues en matière d'accueil. La saison estivale est également marquée par un accueil « hors les murs » (stands sur la plage d'Équihen et, depuis 2025, à l'entrée de Nausicaà), et par un accueil itinérant (le « truck tourisme »).

Au titre de sa mission de promotion touristique, l'office valorise l'offre du territoire, ainsi que la marque commerciale (« tôp », pour « tourisme en Côte d'Opale »).

Avec le concours, le cas échéant, des comités régionaux et départementaux du tourisme, l'office démarche des tours opérateurs lors des salons des professionnels du secteur, pilote des campagnes d'affichage (dans les médias audiovisuels, sur internet, dans les transports de voyageurs) ou de communication (accueils et voyages de presse, communiqués et dossiers de presse), et édite des brochures annuelles (guide touristique, guide des hébergements et des restaurants). Enfin, il participe à la définition de la politique touristique du territoire de la communauté d'agglomération, qui le consulte sur les projets d'équipements touristiques.

---

[11] Les articles L. 133-2 et suivants du code du tourisme, relatifs aux offices de tourisme municipaux, sont applicables aux offices de tourisme intercommunaux par renvoi de l'article L. 134-5 du code du tourisme.

[12] Les statuts de l'office ont été adoptés en 2016 et modifiés, en dernier lieu, en 2023. La convention d'objectif actuelle, d'une durée de trois ans, arrivera à échéance à la fin de l'année 2026.

Il organise, au profit des acteurs locaux du tourisme (les « socio-professionnels », que sont notamment les hébergeurs, les commerçants, les responsables d'équipements touristiques et culturels), des rencontres régulières destinées à diffuser les bonnes pratiques et à favoriser les remontées de terrain. Il les accompagne, en outre, dans leurs démarches (obtention de la labellisation « accueil vélo » par les hébergeurs), et leur propose des actions de formation (numérique, marketing).

Si l'office de tourisme réalise régulièrement des enquêtes de satisfaction auprès des visiteurs de ses différents points d'accueil, il n'a pas mis en place de tableaux de bord, ni d'indicateurs pour suivre dans la durée et analyser l'efficacité des actions de promotion touristique et d'accompagnement des socio-professionnels. L'exploitation de ces données constituerait un réel progrès de nature à améliorer l'accomplissement de ses missions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de l'office de tourisme indique que plusieurs projets récemment engagés (participation à l'observatoire économique du tourisme, acquisition d'outils de suivi et de comparaison) permettront de mieux suivre et d'évaluer l'activité de l'organisme à l'avenir.

1.3.2 L'activité commerciale de l'office de tourisme

Outre des missions de service public, la loi confie des missions facultatives aux organismes locaux de tourisme, et notamment la commercialisation de « prestations de services touristiques » (article L. 133-3 alinéa 4 du code du tourisme). Les statuts et la convention d'objectifs autorisent, sur ce fondement, l'office à commercialiser des séjours sous la forme de randonnées, de sorties en mer ou de « packs » comprenant des activités de quelques heures ou des visites à la journée incluant le déjeuner, voire l'hébergement. À ce jour, les séjours ne sont proposés qu'aux groupes (scolaires, associations, comités d'entreprise), et les conventions de commercialisation nouées avec les hébergeurs, les restaurateurs et les animateurs des équipements visités prévoient la rémunération de l'office sous forme de commissions.

L'office touche également des commissions sur la vente de billets pour le compte de tiers, selon des conventions de partenariat nouées notamment avec la commune de Neufchâtel-Hardelot (pour le festival « Festi'Mômes », organisé pendant les vacances de la Toussaint), et celle de Boulogne-sur-Mer (pour la Fête de la mer organisée au mois de juillet, et les visites guidées de quartiers de la ville).

Enfin, l'office vend directement des produits. Cette activité n'est pas explicitement autorisée par le code du tourisme, mais elle se rattache à l'action de service public de promotion touristique, dont elle est le complément normal. Une boutique, aménagée dans chaque bureau d'information, propose un ensemble de produits dérivés (magnets, crayons, etc.), de souvenirs (cartes postales, affiches, peluches, ouvrages, etc.) et de produits alimentaires (conserves de poissons, bières, etc.). Hormis en 2023, année très dynamique avec 0,16 M€ de recettes, ces ventes (compte 707) rapportent en moyenne près de 50 000 € à l'office chaque année.

La majorité des produits est achetée directement auprès des producteurs, hormis quelques articles commercialisés en dépôt-vente (p. ex. ouvrages et peluches). Les produits alimentaires sont achetés auprès d'entreprises locales. Même s'il existe un socle commun de fournisseurs, l'office procède à un roulement de la gamme d'articles vendus. Il s'abstient, en revanche, de toute procédure de mise en concurrence, sans que cela ne constitue une irrégularité eu égard aux montants des commandes, inférieurs à 1 000 €[13]. De surcroît, les boutiques proposent, en règle générale, plusieurs marques pour un même produit. Pour autant, hormis l'hypothèse de produits non substituables, la chambre invite l'office à appliquer *a minima* le principe des trois devis, qui permet d'optimiser le montant des achats.

Les tarifs des prestations touristiques sont régulièrement mis à jour et validés par le comité de direction. En revanche, le prix de vente des produits touristiques et, par conséquent, le niveau des marges commerciales, n'ont pas été délibérés depuis 2020, malgré l'augmentation régulière des tarifs dans les boutiques. Même si la fixation des tarifs des produits vendus en boutique ne figure pas explicitement parmi les attributions du comité de direction, il serait de bonne gestion que ses membres aient à en connaître, comme de toute question « intéressant le fonctionnement et l'activité de l'office de tourisme » (article 9 des statuts).

1.3.3 La gestion du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer

1.3.3.1 Un mode de gestion peu courant

Un port de plaisance est un service public industriel et commercial[14] dont le choix du mode de gestion (exploitation en régie ou concession) est laissé à la discrétion de l'intercommunalité.

En 1975, un contrat de concession a été signé entre l'État et la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Boulogne-sur-Mer pour exploiter le port maritime de plaisance implanté sur le domaine public maritime. À la suite des lois de décentralisation de 1983, les ports de plaisance sont devenus communaux, puis intercommunaux à compter du 1er janvier 2005, dans le cadre de « l'acte II de la décentralisation ». La communauté d'agglomération du Boulonnais, qui exerce depuis le 1er janvier 2016 la compétence « plaisance », est ainsi devenue l'autorité portuaire, au sens de l'article L. 5331-5 du code des transports.

Après 45 ans de gestion par la CCI, la communauté d'agglomération du Boulonnais a choisi de confier l'exploitation du port de plaisance à la société publique locale « Aménagement du territoire Boulonnais », le 1er janvier 2020. La liquidation amiable de cette société par ses actionnaires, quelques mois plus tard, a entraîné la résiliation du contrat de concession et a conduit l'intercommunalité à retenir un autre mode de gestion.

---

[13] La procédure de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de fournitures et de services est obligatoire en cas de dépassement d'un seuil fixé à 40 000 €, depuis le 1er janvier 2020 (article R. 2122-8 du code de la commande publique).

[14] Tribunal des Conflits, 17 novembre 2014, CCI de Perpignan et des Pyrénées Orientales, n° 3965, B.

Depuis le 1er janvier 2021, l'office assure son exploitation, sur le fondement de l'article L. 133-3 du code du tourisme autorisant « *l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs* » par les offices de tourisme (repris à l'article 2 des statuts). Ce choix de gestion, justifié sur un plan stratégique par la contribution des loisirs nautiques au développement touristique du territoire, est toutefois peu utilisé en pratique, les collectivités et leurs groupements privilégiant en général une gestion internalisée des ports de plaisance[15].

Les relations entre la communauté d'agglomération et l'office sont régies par une convention d'objectifs pluriannuelle pour l'exploitation du port de plaisance, signée en 2021 et prorogée par voie d'avenants jusqu'en 2025[16]. Aux termes de cette dernière, le second dispose d'une autonomie dans la prise en charge et l'exploitation du port de plaisance, qui s'opère toutefois sous le contrôle étroit de la première, laquelle en détermine les modalités essentielles (horaires d'ouverture, égal accès, tarifs, développement de l'activité, etc.). Sa rédaction présente toutefois quelques ambiguïtés lexicales, qui pourraient laisser accroire qu'elle renvoie aux dispositions du code de la commande publique. Certaines stipulations, qui présentent la communauté d'agglomération comme « l'autorité délégante » (article 14), utilisant incidemment l'expression de « DSP[17] » (article 25), mériteraient d'être reformulées pour lever toute équivoque sur l'intention des parties quant à la nature de leurs relations.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de l'office de tourisme indique que la terminologie de la convention relative au port de plaisance sera revue lors de son renouvellerment en 2027.

1.3.3.2 Une capacité d'accueil de taille intermédiaire

Les places du port de plaisance, réparties sur trois sites, sont destinées en majorité au stationnement à l'année des navires (cf. annexe n° 3). « L'avant-port » dispose de 38 places pour les abonnés, accessibles 24h/24. Le bassin « Napoléon » contient 280 places pour voiliers et bateaux à moteurs, accessibles elles aussi 24h/24. Le bassin « Frédéric Sauvage » comporte 112 places réservées aux seuls bateaux à moteurs, mais il n'est accessible qu'aux horaires d'ouverture du bureau du port, en raison de la présence d'une écluse manuelle.

L'avant-port dispose par ailleurs de 70 places pour le stationnement temporaire (visiteurs de passage pour une durée inférieure à un an). Le nouveau ponton « La Providence », d'une longueur de 332 mètres, permet d'accueillir entre huit et 16 navires de grande taille (voiliers de course, yachts de standing ou navires patrimoniaux). Il est entré en service en 2025, à l'occasion de la première « Course des caps » organisée au large de Boulogne-sur-Mer.

Le port dispose, enfin, de moyens de levage. Deux grues élévatrices, exploitées par des sociétés privées, permettent la mise à sec des bateaux nécessitant des travaux d'entretien ou de réparation. L'établissement s'est par ailleurs doté, à la fin de l'année 2025, d'une cale de mise à l'eau (aussi appelée « descente à bateau »), qui doit entrer en service en 2026.

---

[15] 52 % des ports de plaisance sont gérés en régie directe par la collectivité de rattachement, et 29 % en délégation de service public. Les autres sont gérés par des CCI (9 %) ou des associations (6 %). L'hypothèse d'une gestion par un établissement public tel qu'un office de tourisme fait partie des très rares autres cas de figure (4 %). Observatoire des ports de plaisance, *Rapport d'enquête* 2018.

[16] Un projet de prorogation pour l'année 2026 était en cours de finalisation à la date du présent rapport.

[17] Pour « délégation de service public ».

Avec 520 emplacements d'amarrage (« anneaux »), auxquels il faut ajouter une dizaine pour la grande plaisance, le port de plaisance de Boulogne-sur-Mer offre une capacité d'accueil limitée, si on la compare à celle de stations touristiques de taille équivalente sur la côte bretonne ou la côte atlantique, sans parler du littoral méditerranéen[18]. Il fait cependant jeu égal avec les autres ports de plaisance de la Côte d'Opale, se classant devant Gravelines en nombre d'anneaux (430 emplacements), mais derrière Dunkerque (600 emplacements).

Une réflexion a été engagée par l'organisme et la collectivité de rattachement pour augmenter, à terme, la capacité d'accueil du port (cf. *infra*, point 4.2.1).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créé le 1er janvier 2017 par la communauté d'agglomération du Boulonnais, lors de sa prise de compétence, l'office de tourisme couvre un territoire doté d'un littoral côtier de près de 24 km, de paysages bocagers et d'un patrimoine varié, qui constitue une destination touristique de proximité et attire également une clientèle internationale.

Institué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, l'office exerce à la fois des missions de service public administratif (accueil et information, promotion touristique, accompagnement des acteurs du tourisme local) et des activités de nature commerciale (vente de produits et de services touristiques). L'exploitation du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer lui a été confiée, afin de développer la complémentarité entre la navigation de plaisance et l'activité touristique. Doté de 520 emplacements d'amarrage, le site offre une capacité d'accueil comparable aux autres ports de plaisance du littoral Nord.

[18] La commune d'Antibes (Provence-Alpes-Côte d'Azur) est le premier port de plaisance de France, avec 1 501 postes d'amarrage. En 2018, les grands ports de plaisance (entre 501 et 1 000 anneaux) comptaient en moyenne 695 emplacements (Observatoire des ports de plaisance, *Rapport d'enquête* 2018, p. 14).

2 UN ÉTABLISSEMENT AUTONOME ÉTROITEMENT LIÉ À LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

L'organisation d'un office de tourisme

Les offices de tourisme constitués sous la forme d'un établissement public industriel et commercial sont administrés par un comité de direction (article L. 133-4 du code du tourisme). En l'espèce, le comité de direction de l'office est présidé, depuis 2020, par M. Frédéric Cuvillier, maire de Boulogne-sur-Mer et président de la communauté d'agglomération du Boulonnais.

Sous l'autorité de ce dernier, la directrice de l'office de tourisme, représentante légale, assure le fonctionnement de la structure (article 15 des statuts). Ordonnatrice, elle prépare le budget et prescrit l'exécution des recettes et des dépenses (article R. 133-15 du code du tourisme). Elle peut recevoir délégation du comité de direction pour prendre toute décision concernant les marchés publics. Elle est par ailleurs l'autorité hiérarchique du personnel, qu'elle recrute et licencie avec l'agrément du président (article R. 133-13 du code du tourisme).

2.1 Un organe délibérant dont le fonctionnement doit être sécurisé

2.1.1 Un comité de direction qui n'exerce pas la plénitude de ses attributions

Selon l'article R. 133-10 du code du tourisme, le comité de direction dispose d'un large pouvoir de délibération pour examiner les comptes financiers, fixer l'effectif minimal du personnel et le tarif des rémunérations, mais également participer au programme annuel de publicité et de promotion, au programme des fêtes et manifestations culturelles et artistiques, et aux compétitions sportives. Il peut examiner les projets de création de services et d'installations touristiques ou sportives. S'y ajoutent des compétences relatives au fonctionnement de l'établissement. Le comité délibère également sur les créations de régies d'avances et de recettes, les emprunts, les rapports annuels d'activité, l'acceptation et le refus des dons et legs et les marchés de l'office, qui sont soumis aux règles de la commande publique.

En l'espèce, le comité fait un usage limité de ce périmètre d'action étendu. D'après les ordres du jour, les sujets abordés se limitent surtout aux données financières, aux tarifs des prestations touristiques et à la présentation du bilan d'activité. Les questions relatives à la gestion de l'office ou aux ressources humaines sont rarement soulevées. Aucune information sur la politique de rémunération n'a été évoquée depuis 2020.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de l'office produit trois délibérations datées du second semestre 2025, relatives aux horaires d'ouverture des bureaux d'information, au tableau des effectifs et à la commercialisatoin de chèques cadeaux.

Conformément aux statuts, ses membres reçoivent une invitation adressée au moins cinq jours francs avant la date de la réunion. Le quorum est respecté et des pouvoirs sont délivrés le cas échéant. Ses séances font l'objet d'un procès-verbal, approuvé lors de la réunion suivante.

L'article R. 133-6 du code du tourisme précise que le comité de direction doit se réunir au moins six fois par an. L'office ne parvient pas toujours à respecter ses obligations en la matière : il ne s'est réuni que quatre fois en 2020, 2022 et 2023.

2.1.2 Des modalités de désignation qui pourraient être plus transparentes

Le comité de direction est composé de 21 membres (article 6 des statuts) répartis entre le collège des élus (11 titulaires et 11 suppléants) et le collège des « socio-professionnels » (10 titulaires et 10 suppléants), c'est-à-dire des représentants des professions, organismes, associations et personnalités qualifiées, intéressés par le développement du tourisme local. Les membres représentant l'intercommunalité de rattachement détiennent donc la majorité des sièges, conformément aux dispositions du code du tourisme (article L. 133-5).

Les membres du collège des élus sont choisis parmi les conseillers communautaires, mais les statuts ne précisent pas selon quelles modalités. La délibération du conseil communautaire du 16 juillet 2020 procédant à leur installation est tout aussi muette sur ce point. S'agissant des socio-professionnels, les statuts précisent que le président propose une liste de noms au comité de direction. En pratique, la désignation des membres de ce collège est précédée d'une discussion technique avec l'office de tourisme, mais les modalités de dépôts de candidature ne sont pas connues. Par ailleurs, ni la délibération, ni le procès-verbal d'installation des nouveaux membres ne précisent la qualité des socio-professionnels.

Or, il appartient à la collectivité de rattachement d'arrêter la composition du comité de direction et les modalités de désignation de l'ensemble de ses membres, conformément à l'article R. 133-3 du code du tourisme, qui dispose que : « *La composition du comité de direction de l'office de tourisme et les modalités de désignation de ses membres sont fixées par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* ». La chambre invite l'office à s'assurer que les actes de nomination des collèges élus et socio-professionnels comportent les précisions nécessaires lors de leur renouvellement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de l'office de tourisme indique que la révision des statuts prévue en 2026 intègrera les modalités de désignation des socio-professionnels. Le chambre appelle l'office à poursuivre ce travail et à le formaliser par une délibération, conformément aux dispositions précitées de l'article R. 133-3 du code du tourisme. La chambre a pu constater par ailleurs que la délibération d'installation des membres du comité de direction renouvelé le 23 juin 2026 fait désormais état de la qualité de chaque socio-professionnel.

2.1.3 Un contrôle des conflits d'intérêts défaillant

Le cadre juridique des conflits d'intérêts

Selon les termes de l'article 1er de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les personnes chargées d'une mission de service public doivent veiller « à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Cette notion doit être distinguée de la prise illégale d'intérêt, délit sanctionné par l'article 432-12 du code pénal. Les trois critères définissant le conflit d'intérêts sont la détention d'un intérêt direct ou indirect (gestion d'une société, par exemple) interférant avec l'exercice d'une fonction publique (un mandat au sein d'un organe délibérant, par exemple), et qui influence ou est susceptible d'influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de cette fonction (article 2 de la loi précitée).

Le règlement intérieur de l'office rappelle, dans son article 5, que les membres du comité de direction ne peuvent prendre ou conserver un intérêt dans les sociétés en rapport avec l'établissement. De nombreux liens d'intérêt existent néanmoins avec des sociétés représentées par des membres du collège des socio-professionnels (cf. annexe n° 4, tableau n° 13). Dans le cadre de son activité commerciale, l'office commercialise différentes prestations touristiques effectuées par ces sociétés (hôtels, restaurants, excursions, etc.) pour, au total, près de 69 000 € depuis 2020, soit, en moyenne annuelle, 36 % des mandats d'achat d'études et de prestations de services (compte 604 ; cf. annexe n° 4, tableau n° 14).

Cette situation est de nature à créer un risque de conflit d'intérêts, des membres pouvant délibérer sur des décisions dont ils sont directement ou indirectement bénéficiaires. Or, les procès-verbaux du comité de direction ne mentionnent pas d'éventuels déports de leur part lors des délibérations sur les tarifs des prestations touristiques, adoptés à l'unanimité.

La chambre rappelle que les membres du comité de direction qui, en méconnaissance de leurs obligations, procurent à une personne morale, à autrui, ou à eux-mêmes, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, sont passibles de sanctions prononcées par la Cour des comptes (article L. 131-12 du code des juridictions financières).

Dans une optique de bonne gestion et de transparence, la chambre appelle l'office à mettre en place des règles susceptibles de prévenir les risques de conflit d'intérêts, comme par exemple le déport, et de les inscrire dans les documents régissant son fonctionnement, tels que son règlement intérieur ou ses statuts. L'office pourra utilement s'appuyer à cet effet sur les nouvelles dispositions relatives au statut de l'élu local codifiées à l'article L. 1111-13 du CGCT. Il pourra également s'inspirer du guide de l'Agence française anticorruption visant à prévenir les conflits d'intérêts dans les entreprises.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice indique que la révision des statuts en 2026 intègrera une partie consacrée à la prévention des conflits d'intérêts des membres du comité de direction.

Rappel au droit n° 1 : adopter des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, afin de se conformer aux obligations de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

2.1.4 Une publicité des actes à assurer

L'article L. 5211-3 du CGCT rend applicables aux établissements publics intercommunaux les articles L. 2131-1 à L. 2131-11 du même code, relatifs au contrôle de légalité et à la publicité des actes pris par les communes. Sont concernées, en application des articles L. 2131-2 et L. 2131-4 de ce code, toutes les délibérations du comité de direction, à l'exception des actes relevant du droit privé et des décisions individuelles.

L'office a bien procédé, depuis 2020, à une transmission des actes soumis au contrôle de légalité.

En revanche, il ne remplit pas les formalités de publicité qui conditionnent le caractère exécutoire de ces actes, au risque de compromettre leur sécurité juridique. Il n'a pas procédé à leur publication au recueil des actes administratifs, ni à leur affichage à disposition du public. Aucune information ne figure sur le site internet de l'office[19].

Il devra veiller à publier ses décisions sur son site internet en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, afin d'améliorer la transparence des décisions prises et leur sécurité juridique.

Rappel au droit n° 2 : publier les décisions du comité de direction sur le site internet de l'établissement, conformément à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales.

La chambre constate que, postérieurement à ses observations provisoires, une partie des décisions du comité de direction est désormais accessible sur le site internet de l'office de tourisme.

2.1.5 Un règlement intérieur à faire évoluer

Les statuts de l'office de tourisme sont complétés par un règlement intérieur, entré en vigueur le 1er janvier 2021, qui n'a pas fait l'objet d'une délibération en comité de direction, malgré ce que prévoit l'article 32 des statuts. Ce règlement comporte notamment un volet sur le fonctionnement du comité de direction, et un autre sur les règles relatives au personnel.

En revanche, il ne fait pas état de la gestion du port de plaisance. Il ne comporte aucune disposition sur les incompatibilités des socio-professionnels. Enfin, il n'est pas affiché dans les locaux de l'office, contrairement à ce que prévoient les statuts (titre 1 de la partie III).

La chambre invite l'office à actualiser son règlement intérieur, à s'assurer de sa diffusion auprès des salariés et à le soumettre à l'approbation du comité de direction.

[19] Les modalités de publicité des actes prévoient, à compter du 1er juillet 2022, une publicité sous forme électronique et une mise à disposition du public sur le site internet de l'organisme, de manière permanente et gratuite (article L. 2131-1 du CGCT). La publication au recueil des actes est supprimée à compter de cette date.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice indique que l'actualisation du règlement intérieur est en cours et que les questions relatives à la gestion du port de plaisance et à la prévention des conflits d'intérêts seront traitées dans d'autres documents juridiques, « *d'ici fin 2026* ».

2.2 Une direction à consolider

2.2.1 Une direction stable, sous l'autorité du comité de direction

Conformément à l'article L. 133-6 du code du tourisme, la directrice est placée sous l'autorité du président du comité de direction. Ses pouvoirs, précisés au chapitre 2 des statuts, sont conformes au cadre fixé par le code du tourisme.

La direction se caractérise par sa stabilité. La directrice actuelle a pris ses fonctions en juin 2025, sa prédécesseure étant en place depuis la création de l'office, en 2017. La directrice administrative et financière occupe son poste depuis cette même date.

2.2.2 Un régime de délégation de signature à revoir

Le directeur d'un établissement public à caractère industriel et commercial peut déléguer sa signature à un ou plusieurs chefs de service, sous sa responsabilité et sa surveillance (article R. 2221-29 du CGCT). L'article 16 des statuts de l'office rappelle cette possibilité.

En l'espèce, les délégations aux chefs de service ont été tardivement formalisées par la directrice, voire n'ont pas été actualisées pour certaines, créant un risque juridique.

Jusqu'au 1er octobre 2024, la directrice administrative et financière ne disposait ainsi d'aucune délégation. La délégation actuelle l'autorise à signer les bordereaux de mandatement pour la rémunération du personnel, les dépenses et les recettes de l'office, les bons de commande, les actes officiels, ainsi que les conventions avec les prestataires.

Le maître de port de la marina et le directeur du pôle promotion bénéficient, eux aussi, de délégations de signature depuis 2017 et 2018, qui n'ont cependant pas été renouvelées après la nomination de la nouvelle directrice, au mois de juillet 2025.

La chambre invite l'office à clarifier son régime de délégation de signature, afin de s'assurer de la régularité des actes concernés, qui engagent la responsabilité de leurs auteurs.

2.2.3 Une fonction achats à encadrer

Personne morale de droit public, l'office est soumis aux règles définies par le code de la commande publique, à l'instar de tout pouvoir adjudicateur (article L. 1211-1), comme le précisent d'ailleurs les statuts de l'établissement (article 9).

L'article R. 2221-23 du CGCT précise que la passation des marchés publics « *donne lieu à un compte rendu spécial au comité de direction* [...], *à l'exception de ceux dont le montant est inférieur à une somme fixée par* [celui-ci] »[20]. La délégation de signature conférée en 2020 par le comité de direction à la directrice ne définit pas de seuil pour la signature des marchés. Pourtant, aucun n'a fait l'objet, devant le comité de direction, du compte rendu prévu par l'article R. 2221-23 du CGCT. La chambre invite l'office à régulariser cette situation.

La situation de la nouvelle directrice, nommée en juillet 2025, qui ne disposait pas encore, lors du présent contrôle, d'une délégation l'autorisant à signer les marchés publics, doit également être régularisée sans délai. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice s'engage à régulariser l'absence de délégation de signature et à informer le comité de direction des marchés passés par l'office de tourisme.

La chambre rappelle que tout achat par un pouvoir adjudicateur constitue, dès le premier euro, un marché public qui doit respecter les principes à valeur constitutionnelle figurant à l'article L. 3 du code de la commande publique, c'est-à-dire « *le principe d'égalité de traitement des candidats* » et « *les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures* », qui « *permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ».

Au-delà de certains seuils, des règles de publicité et des procédures spécifiques doivent être mises en œuvre. En deçà, il appartient à chaque entité de définir des règles internes permettant de s'assurer du respect des principes exposés ci-dessus. Pour la computation des seuils, elle doit définir et chiffrer ses besoins pour tous ses services, pour une année au moins et par famille d'achats homogènes, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auquel elle fait appel et le nombre de marchés à passer (article R. 2121-6 du code de la commande publique).

L'office de tourisme du Boulonnais n'a pas mis en place les outils et processus nécessaires au respect de ses obligations en matière de commande publique. Il ne recense pas ses besoins pour tous ses services et pour une année au moins, à partir d'une nomenclature des achats. Il ne dispose pas d'un guide interne des procédures d'achat définissant les règles à mettre en œuvre. Par ailleurs, la procédure de mise en concurrence dès le premier euro dépensé n'est pas systématiquement appliquée, comme le montrent les commandes de produits en boutique. Au total, entre 2020 et 2024, 11 % des contrats de fournitures et de services ont été conclus de gré à gré par l'office[21].

Pour les marchés inférieurs au seuil de publicité et de mise en concurrence, même si aucune règle contraignante ne l'impose, le principe des trois devis est recommandé. Bien qu'il n'existe aucune règle écrite, la direction indique que les services ont été sensibilisés à cette bonne pratique. Elle souligne que le marché d'impression de ses brochures touristiques, passé en 2026 sur la base de trois devis, a vocation à servir de modèle aux équipes à l'avenir.

---

[20] Cet article, relatif aux régies municipales, est applicable aux offices de tourisme intercommunaux par renvoi de l'article R. 133-1 du code du tourisme.

[21] En 2024, pour le budget principal, 9 contrats ont été conclu sans mise en concurrence (sur 77), 8 en 2023 (sur 77), 19 en 2022 (sur 192), 15 en 2021 (sur 143) et 24 en 2020 (sur 183).

L'attribution des marchés les plus importants est effectuée sans le concours d'un comité d'analyse des offres. Sur la période, un seul, relatif à la création du site internet, a fait l'objet d'une procédure adaptée. L'examen de la liste des contrats passés au titre du budget principal a pourtant permis de constater qu'au moins deux sociétés ont bénéficié de prestations d'un montant annuel dépassant 40 000 €, depuis 2020, ce qui aurait dû donner lieu à une mise en concurrence et à publicité dans le cadre d'une procédure adaptée.

La chambre rappelle à l'office, pouvoir adjudicateur, qu'il doit respecter strictement les règles de la commande publique en se dotant des outils et des processus internes nécessaires à une mise en œuvre effective de ses obligations.

Rappel au droit n° 3 : respecter les règles de la commande publique relatives aux seuils applicables pour les procédures d'achat.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrrice indique qu'une formalisation écrite des procédures d'achat est en cours de rédaction. Elle souligne par ailleurs que la constitution d'une commission d'appel d'offres a fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la réunion du comité de direction du 23 juin 2026.

2.3 Des relations avec la communauté d'agglomération à clarifier

2.3.1 Une information de l'intercommunalité par l'office à mieux assurer

Tous les ans, un rapport retraçant l'activité est présenté au comité de direction, et un plan marketing prévisionnel fixé, conformément aux termes de la convention d'objectifs relative à l'office de tourisme. Des tableaux de bord de suivi de l'activité sont par ailleurs transmis à la communauté d'agglomération. Conformément à ce que prévoit la convention, les priorités définies dans le projet de territoire figurent dans une annexe.

Les rapports d'activité du port de plaisance sont par ailleurs présentés en conseil de direction tous les ans, comme le prévoit la convention d'objectifs *ad hoc*. En revanche, l'office ne transmet pas à l'intercommunalité les tableaux de bord mentionnés à l'annexe 7 de cette convention, les inventaires annuels et les plans d'action.

La chambre appelle l'office à se mettre en conformité avec ses engagements conventionnels sur ce point.

2.3.2 Des prérogatives de la direction non respectées

Le directeur est le représentant légal de l'office, comme le précise l'article 15 des statuts, en application de l'article R. 2221-28 du CGCT. Il en découle que les actes engageant l'office ne peuvent être signés que par lui ou ses délégataires.

Pourtant, le comité de direction a autorisé à plusieurs reprises son président à signer des actes engageant l'établissement, en lieu et place de sa représentante légale (conventions d'objectifs relatives à l'office de tourisme et au port de plaisance et contrat « destination touristique grand boulonnais 2025-2027 »). Cette signature outrepassant les compétences de son auteur, de tels actes sont susceptibles d'être porteurs de risques juridiques.

Le dernier avenant de la convention d'objectifs relative au port de plaisance a été mis à la signature de la directrice, laissant supposer qu'une inflexion est en cours.

La chambre appelle l'office de tourisme à faire évoluer les statuts, afin de réserver à son seul représentant légal, c'est-à-dire le directeur, la signature des actes l'engageant vis-à-vis des tiers.

Rappel au droit n° 4 : encadrer le rôle et les délégations du président, en clarifiant au besoin les statuts sur ce point, dans le respect de l'article R. 2221-28 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice s'engage à mettre l'office en conformité sur ce point, à l'occasion de la révision des statuts, qui seront « *soumis au vote du comité de direction au plus tard début 2027* ».

2.3.3 Une autonomie de gestion du port de plaisance entravée

2.3.3.1 Une gouvernance portuaire qui n'inclut pas l'office de tourisme

Dans le silence des textes sur la gouvernance des ports de plaisance intercommunaux par délégation, la région Hauts-de-France indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il a été choisi d'appliquer les dispositions relatives aux ports départementaux, notamment celles de l'article R. 5314-14 du code des transports. Ces dispositions prévoient que deux instances participent à la gouvernance des ports maritimes de plaisance : le conseil portuaire et le comité local des usagers permanents du port (par renvoi à l'article R. 5314-19 du code des transports).

La composition du comité local des usagers permanents et son fonctionnement sont fixés par l'article R. 5314-19 du code des transports. La liste des membres est mise à jour tous les ans par l'office de tourisme, conformément à ces dispositions. Sur la période, les deux réunions annuelles prévues par le code des transports ont été organisées et ont fait l'objet de comptes rendus. La présence des usagers est soutenue, avec en moyenne 43 participants par réunion, et témoigne de l'existence d'un temps d'échange direct avec les représentants du port.

Encadré par les articles R. 5314-21 et suivants du code des transports, le conseil portuaire émet, quant à lui, des avis sur les affaires du port. Sa consultation est obligatoire sur certains sujets (budget, tarifs, travaux, règlements particuliers, délimitation du domaine portuaire, etc.). Les ordres du jour de ses réunions indiquent que des points stratégiques concernant le port de plaisance y sont régulièrement abordés, notamment les modifications d'avenants à la convention d'objectif, les stratégies d'investissement, et les tarifs de la plaisance.

La chambre constate que, si la communauté d'agglomération est bien représentée au conseil portuaire, l'office de tourisme n'y participe pas. Il pourrait pourtant y prétendre en sa qualité d'exploitant du port de plaisance. Même si le code des transports ne le prévoit pas explicitement, il apparaît étonnant que l'exploitant soit absent d'une instance susceptible d'exercer une influence sur l'exécution de ses missions.

2.3.3.2 Des choix de gestion orientés par l'intercommunalité

Les dépenses d'investissement du port de plaisance, qui constituent un levier important du pilotage financier, sont prises en charge par la communauté d'agglomération du Boulonnais dans le cadre de son propre budget annexe « port de plaisance ». C'est également elle qui répond aux appels à projets, pour le compte de l'office, par exemple dans le cadre du financement des travaux à réaliser sur les bassins.

Cette répartition entre l'intercommunalité et l'office, la première étant gestionnaire des dépenses d'investissement et des grosses réparations, et le second, dépositaire des seules dépenses de fonctionnement et de l'entretien courant, est prévue par la convention relative à la gestion du port de plaisance (articles 10, 11 et 14).

Cette situation est néanmoins source de confusion, alors qu'en principe, l'office jouit d'une autonomie de gestion fondée sur sa personnalité morale distincte de sa collectivité de rattachement. En vertu de cette autonomie, toute décision budgétaire relève de la compétence souveraine de son comité de direction, qui, selon l'article 9 des statuts, « *délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement et l'activité de l'office de tourisme (...) et notamment sur : / Le budget des recettes et des dépenses (...)* ».

La situation actuelle est insatisfaisante et une clarification de l'organisation entre ces deux acteurs permettrait de renforcer la cohérence et la transparence de la prise de décision. Le choix de l'externalisation de la gestion du port de plaisance ne fait pas obstacle à ce que la communauté d'agglomération puisse participer aux opérations d'équipement, par exemple sous la forme de subventions d'investissement versées à l'office de tourisme.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération du Boulonnais souligne que les investissements destinés à maintenir la qualité de service du port de plaisance nécessitent une ingénierie financière et juridique qui fait défaut à l'office de tourisme. Il souligne par ailleurs qu'il n'est « *pas exclu que pour les années à venir, en raison des enjeux que constitue le développement des installations et services de plaisance pour le territoire, la CAB fasse évoluer son modèle de gestion pour ce service public* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial permet aux représentants des socioprofessionnels de prendre part aux décisions de l'office de tourisme, tout en garantissant, par la représentation majoritaire des élus, une cohérence avec l'action publique intercommunale. La stabilité de l'équipe dirigeante garantit, quant à elle, l'unité et la continuité de l'action. Néanmoins, elle ne peut être gage de bonne gestion que si les services s'approprient pleinement les bonnes pratiques, telles qu'une mise en concurrence simplifiée dès le premier euro dépensé, ce qui n'est pas systématiquement le cas en l'espèce.

La gouvernance de l'office pâtit de plusieurs insuffisances. Les modalités de désignation de ses membres manquent de transparence. Aucun contrôle des incompatibilités des socio-professionnels n'est par ailleurs effectué. Le formalisme du code général des collectivités territoriales est parfois ignoré, notamment les obligations de délégations de signature.

La gestion du port de plaisance se caractérise par la prégnance de la communauté d'agglomération, dont les interventions sont parfois susceptibles de porter atteinte au principe de l'autonomie de l'office. La situation actuelle, insatisfaisante, appelle une clarification.

3 UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE À RENFORCER

Outre son budget principal, l'office de tourisme du Boulonnais côte d'Opale dispose d'un budget « commercial » et d'un budget « port de plaisance ». Conformément à l'article 23 des statuts, leur comptabilité est soumise à l'instruction budgétaire et comptable M4.

3.1 Une procédure budgétaire à conforter

3.1.1 Une information budgétaire satisfaisante

Les règles de procédure budgétaire d'un office de tourisme sont prévues par le code du tourisme (article R. 133-15), qui renvoie aux dispositions concernées du code général des collectivités territoriales. En vertu de l'article L. 2312-1 de celui-ci, l'office doit débuter la préparation budgétaire par la tenue d'un débat sur les orientations budgétaires dans les deux mois précédant le vote du budget, et présente, à cette occasion, un rapport.

Depuis 2020, le comité de direction a organisé, chaque année, un débat sur les orientations budgétaires au mois de novembre, consacré à la situation des différents budgets. Les débats ont donné lieu à délibérations. Les rapports sur les orientations budgétaires répondent aux exigences de présentation du CGCT (article D. 2312-3). Ils présentent de façon synthétique les dépenses et les recettes réelles des sections de fonctionnement et d'investissement. Les prévisions d'investissement sont chiffrées, et les hypothèses conduisant à l'élaboration du budget sont explicitées. En revanche, si les tableaux des effectifs permettent de comprendre le prévisionnel de la masse salariale et les éléments de rémunération, ces rapports gagneraient à indiquer la durée effective du temps de travail et les avantages en nature.

3.1.2 Des documents budgétaires à compléter

Bien qu'établissement public autonome, l'office doit soumettre son budget à l'approbation de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération du Boulonnais, en application des dispositions du code du tourisme[22].

Selon l'article R. 133-15 de ce code, le budget est préparé par le directeur, puis présenté par le président au comité de direction, qui en délibère avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique. Il est alors transmis à l'organe délibérant de la collectivité de rattachement pour approbation, puis au contrôle de légalité. Si la collectivité n'a pas fait connaître sa décision dans un délai de trente jours, le budget est considéré comme approuvé.

---

[22] Article L. 133-8 du code du tourisme (article relatif aux offices de tourisme municipaux, applicable aux offices de tourisme intercommunaux par renvoi de l'article L. 134-5 du code du tourisme).

Le budget soumis au vote doit, en outre, respecter l'instruction budgétaire et comptable M4, c'est-à-dire qu'il doit comporter, outre des informations générales, une présentation générale du budget, le détail par chapitre des articles en dépenses et recettes, ainsi qu'un ensemble d'annexes obligatoires[23].

La préparation budgétaire suivie en l'espèce ne respecte pas le formalisme prévu par les textes. Les budgets primitifs votés sont intégrés aux délibérations, sous la forme d'un simple tableur. Aucune annexe n'est jointe au budget primitif, ni au compte administratif des trois budgets. Or, ces états, destinés à améliorer l'information du comité de direction et du public, font partie intégrante des documents budgétaires. Leur absence, ou le fait de mal les renseigner, est susceptible de fragiliser la légalité des décisions budgétaires. Ces documents doivent être présentés conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4.

Rappel au droit n° 5 : présenter le budget primitif et le compte financier unique conformément aux modèles définis par l'instruction budgétaire et comptable M4.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice indique que, dans le cadre de la dématérialisatoin des actes budgétaires et du passage au compte financier unique, le prochain budget prévisionnel sera présenté conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4.

3.1.3 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer

Une prévision budgétaire juste participe à la sincérité budgétaire et à l'équilibre réel du budget, comme le rappelle l'article L. 1612-4 du CGCT. Les prévisions de recettes et de dépenses ne doivent donc être ni surévaluées, ni sous-évaluées. Un écart trop élevé et récurrent entre prévision et exécution est de nature à remettre en cause la légalité des délibérations budgétaires.

Chaque année, les prévisions du budget primitif de l'office sont ajustées dans le cadre d'une ou plusieurs décisions modificatives, ce qui permet d'adapter les prévisions aux réalisations. Entre 2020 et 2022, il a inscrit, sur des comptes « divers » (c/618, c/6238) ou « autres » (c/61528), d'importants volumes de crédits (entre 0,12 M€ et 0,4 M€ par an) qui n'ont finalement pas été consommés.

Les taux de réalisation des dépenses d'exploitation du budget principal se sont améliorés, depuis 2020, pour s'élever à près de 88 % en moyenne (cf. annexe n° 5).

[23] Les annexes doivent comporter des « états » (tableaux) relatifs notamment aux éléments du bilan (dette, méthodes utilisées pour les amortissements, état des provisions, etc.) et aux engagements hors bilan (emprunts garantis, subventions versées, engagements reçus, etc.).

Si la période a été en partie, en 2020 et 2021, marquée par la crise sanitaire, qui a perturbé la réalisation du programme d'opérations de promotion touristique, la chambre rappelle qu'un budget peut être présenté en suréquilibre, dans les conditions prévues aux articles L. 1612-6 et L. 1612-7 du CGCT. Il est également loisible à un établissement public, en cas d'excédent, d'en reverser une partie à la collectivité ou l'intercommunalité de rattachement, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4.

La chambre invite l'office à poursuivre ses efforts de prévision budgétaire, afin de présenter au comité de direction et à l'intercommunalité des informations conformes aux principes de sincérité et d'équilibre réel du budget.

3.2 Des comptes à fiabiliser

3.2.1 Une comptabilité d'engagement à sécuriser

Les établissements publics locaux doivent tenir une comptabilité d'engagement dans les conditions fixées par le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et l'instruction budgétaire et comptable M4. Les offices de tourisme y sont soumis au même titre que les exécutifs locaux, conformément à l'article L. 1612-38 du CGCT[24].

La comptabilité d'engagement consiste à enregistrer en comptabilité tous les engagements donnés et reçus. Elle permet de connaître à tout moment les crédits ouverts, les prévisions de recettes et les crédits disponibles. En fin d'exercice, elle permet de déterminer le montant des rattachements de charges et produits qui influent sur le résultat de fonctionnement, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser ou l'état des dépenses engagées non mandatées.

Le contrôle de la chambre a montré que la comptabilité de l'office ne retrace pas de façon systématique par des bons de commande les achats auprès de ses fournisseurs. Ce défaut d'exhaustivité ne permet pas d'assurer le correct rattachement de l'ensemble des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent.

Par ailleurs, les procédures comptables ne sont pas formalisées dans un document, ni connues des équipes. L'office aurait tout intérêt à établir un guide des procédures comptables, et à systématiser le recours aux bons de commande dans le cadre d'une comptabilité d'engagement conforme aux dispositions du CGCT susvisées, au Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, et à l'instruction budgétaire et comptable M4.

Rappel au droit n° 6 : tenir une comptabilité d'engagement dans les conditions fixées par l'article L. 1612-38 du code général des collectivités territoriales, le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et l'instruction budgétaire et comptable M4.

[24] Par renvoi de l'article R. 2221-35 du CGCT, applicable en vertu de l'article R. 133-1 du code du tourisme.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice indique qu'une formalisation du processus comptable sera engagée « *d'ici septembre 2026* ».

3.2.2 Un suivi des immobilisations insuffisant

Conformément aux instructions budgétaires et comptables, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public[25]. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire tenu par le premier et l'état de l'actif tenu par le second.

L'office de tourisme du Boulonnais ne tient pas d'inventaire physique et comptable. Il utilise l'état de l'actif tenu par le comptable pour ses amortissements, *via* un tableau mis à jour, qui a fait l'objet de plusieurs délibérations du comité de direction depuis 2020.

L'absence d'inventaire le prive d'une connaissance fine de son patrimoine et l'empêche de rationaliser l'utilisation et le renouvellement de ses actifs. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que l'office est aussi gestionnaire d'équipements portuaires coûteux.

Il doit fiabiliser la connaissance de son patrimoine physique et sa valorisation comptable, et procéder, le cas échéant en relation avec le comptable public, aux régularisations nécessaires, dans les conditions prévues par le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et leurs établissements (normes 6 et 18) et l'instruction budgétaire et comptable M4.

Rappel au droit n° 7 : mettre en place un inventaire physique complet des biens et fiabiliser l'inventaire comptable, conformément au Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et à l'instruction budgétaire et comptable M4, en veillant à sa concordance avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice s'engage à réaliser l'inventaire exhaustif des biens de l'organisme à compter du mois de décembre 2026.

3.2.3 Des provisions supplémentaires à constituer

Des provisions sont constituées pour couvrir le risque d'impayés, ainsi qu'un éventuel rappel de taxe foncière sur le budget du port de plaisance (cf. *infra*, point 4.2.3).

En revanche, aucune provision n'est inscrite pour couvrir la charge correspondant aux jours capitalisés sur les comptes épargne-temps des salariés, qui peuvent en demander la monétisation dans la limite des cas de figure énumérés par le comité de direction dans l'accord du 19 septembre 2022. Or, le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales et leurs établissements prévoit d'inscrire une provision à cet effet (norme n° 12, p. 161).

La chambre invite l'office à évaluer et comptabiliser les provisions pour anticiper la charge correspondant aux jours capitalisés sur les comptes épargne-temps de ses salariés.

---

[25] Le premier est chargé du recensement des biens et de leur identification, par la tenue de l'inventaire, à la fois physique et comptable. Le second est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan.

3.3 Un dispositif de contrôle interne à renforcer

3.3.1 Des régies à mieux contrôler

L'office a constitué des régies d'avance et de recettes lui permettant de régler des dépenses et de percevoir des recettes, de manière régulière, sans passer par le comptable public[26]. Elles sont au nombre de quatre : une régie d'avance sur le budget principal, visant notamment au paiement des frais de déplacement, une régie de recettes pour le budget commercial, une régie d'avance et une régie de recettes pour le budget du port de plaisance.

Les régies ont fait l'objet de délibérations et d'arrêtés de création réguliers, qui en précisent l'objet. Les changements de régisseurs et de suppléants sont formalisés par des délibérations. Les arrêtés de nomination et de délégation de signature ont été remis à jour en septembre 2024, à la suite du contrôle de la régie de recettes « port de plaisance » par la direction départementale des finances publiques du Pas-de-Calais.

Toutefois, aucun contrôle interne des régies n'a été réalisé depuis 2020. Cette mission incombe pourtant à l'ordonnateur, au même titre qu'au comptable public (article R. 1617-17 du CGCT). Elle participe de la responsabilité des gestionnaires publics.

Rappel au droit n° 8 : contrôler les régies d'avances et de recettes, en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice s'engage à procéder au contrôle des régies au cours du second semestre 2026.

3.3.2 Un dispositif de remboursement des frais de mission à mieux encadrer

Les dépenses relatives aux frais de déplacement, de mission et de réception se sont élevées à près de 65 000 € entre 2020 et 2024. Ce montant représente 0,6 % des charges de gestion des budgets consolidés.

[26] Chaque régie est adossée à un compte de dépôt de fonds au trésor, assimilable à un compte bancaire.

Tableau n° 1 : Évolution des frais de déplacement, mission et réception des budgets de l'office de tourisme

En €		2020	2021	2022	2023	2024	Total
Voyages et déplacement	Office de tourisme	1 482	1 617	2 065	1 062	771	6 996
	Commercial	-	-	-	453	-	453
	Plaisance	-	243	378	31	39	690
Missions	Office de tourisme	8 371	6 213	9 160	3 500	5 210	32 455
	Commercial	-	-	990	5 843	1 488	8 321
	Plaisance	-	-	190	-	-	190
Réception	Office de tourisme	3 000	2 618	2 817	1 626	1 100	11 161
	Commercial	368	15	753	1 654	647	3 437
	Plaisance	-	-	306	453	483	1 242
Total		13 221	10 706	16 659	14 622	9 738	64 945

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion.

Les remboursements des frais de mission et de déplacement sont régis par la délibération du 13 septembre 2021, par laquelle le comité de direction a revu à la hausse une partie des barèmes arrêtés lors de la création de l'établissement, en 2017.

Les repas sont remboursés sur justificatif, à hauteur de 45 €, et les nuitées à hauteur de 150 €. Les frais de déplacement sont remboursés aux frais réels, sur justificatif pour l'avion (classe économique) et le train (deuxième classe). Il en va de même des frais annexes (parking, métro, bus, taxi) et des frais kilométriques.

Pour ce qui concerne l'hébergement, une avance de frais est effectuée par la régie au bénéfice des employés de l'office, qui effectuent eux-mêmes les réservations[27]. Si les justificatifs sont systématiquement demandés aux intéressés lors de la transmission de leurs états de frais, certains remboursements ont toutefois dépassé les plafonds fixés par la délibération de 2021, notamment lors de déplacements à l'étranger. En outre, un déplacement prévu pour une personne a donné lieu à remboursement de petits-déjeuners pour deux personnes.

Enfin, si les contrats de travail des agents stipulent que les frais professionnels sont remboursés, sur justificatif, « *selon les modalités en vigueur dans l'établissement* », le règlement intérieur ne comporte aucune mention sur le sujet.

La chambre invite l'office à mieux encadrer son dispositif de contrôle et de remboursement des frais de mission et à le porter à la connaissance des salariés. Dans le cadre de la mise à jour du règlement intérieur (cf. *supra*, point 2.1.5), il pourrait y faire figurer les barèmes retenus dans la délibération de 2021 et faire savoir au personnel concerné que le remboursement des frais ne peut s'effectuer que dans cette limite et pour le bénéfice des seuls salariés de l'établissement.

[27] Hormis le cas de certains salons professionnels, pour lesquels des hébergements sont proposés par les organisateurs à des tarifs négociés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice indique qu'il est prévu de réviser les barèmes fixés en 2021 afin de tenir compte de l'inflation. Il est également envisagé de présenter au personnel les modalités de remboursement, qui seront inscrites dans le règlement intérieur. Enfin, elle fait remarquer que, depuis son arrivée en juillet 2025, le service des ressources humaines prend désormais en charge lui-même les réservations, qui ne sont plus effectuées par les salariés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'office dispose de marges de progression sur la fiabilité des comptes. Si l'information budgétaire est globalement satisfaisante, l'exécution budgétaire et les opérations comptables gagneraient à être mieux maîtrisées. La procédure d'engagement des dépenses présente des insuffisances et doit être mieux encadrée. L'organisme ne dispose pas d'un inventaire, ce qui ne permet pas un suivi rigoureux de l'ensemble de ses immobilisations, et notamment des équipements portuaires.

L'organisme doit privilégier la mise en place d'un dispositif de contrôle interne comptable, opérationnel et formalisé.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE

Méthodologie d'analyse financière

L'analyse a été réalisée à partir des documents définitifs arrêtés par le comptable public, sur la période comprise entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2024, les comptes 2025 définitifs n'étant pas encore disponibles à la fin du présent contrôle. Certaines données financières ont été actualisées en 2026, en fonction des éléments à disposition de la chambre.

Les produits et les charges de gestion donnant une image plus fidèle des cycles de fonctionnement et d'exploitation que les recettes et les dépenses réelles figurant aux comptes administratif ou financier, c'est sur cette base qu'a été réalisée l'analyse.

Les produits de gestion de l'office de tourisme du Boulonnais Côte d'Opale s'élèvent à 2,8 M€ en 2024, en hausse de 15 % depuis 2020. Les charges de gestion sont également en hausse (+ 12,3 % en variation annuelle moyenne), s'établissant à 2,4 M€ en 2024. Le budget a bénéficié, en 2021, de l'intégration du port de plaisance, dont les recettes représentent près d'un tiers du total des produits de gestion consolidés, tous budgets confondus.

Tableau n° 2 : Les produits et les charges de gestion de l'office (tous budgets)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion courante (A)	**1 633 564**	**2 858 334**	**2 518 909**	**2 732 191**	**2 836 890**
dont budget principal	1 590 642	1 904 388	1 540 001	1 542 281	1 745 527
dont BA commercial	42 922	160 873	160 122	295 115	192 326
dont BA port de plaisance	-	793 074	818 786	894 795	899 038
Charges de gestion courante (B)	**1 534 677**	**2 440 032**	**2 555 120**	**2 540 484**	**2 442 973**
dont budget principal	1 485 801	1 730 951	1 715 193	1 497 872	1 485 750
dont BA commercial	48 876	99 794	195 316	276 549	192 861
dont BA port de plaisance	-	609 287	644 611	766 063	764 361
Excédent brut de fonctionnement (A+B)	**98 888**	**418 302**	**- 36 211**	**191 706**	**393 917**
+ Résultat exceptionnel	3 515	100 935	22 376	57 147	25 485
= CAF brute consolidée	**102 402**	**519 236**	**- 13 835**	**248 853**	**419 403**

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

4.1 L'activité touristique : un fonctionnement de moins en moins dépendant des financements publics

4.1.1 Une taxe de séjour qui se substitue à la subvention de fonctionnement

L'activité de tourisme est retracée par le budget principal et le budget annexe « commercial » de l'office. Elle est financée presque exclusivement (à 92 %) par les versements de la communauté d'agglomération du Boulonnais et, de façon résiduelle, par les recettes commerciales (à 8 %).

Les contributions intercommunales comprennent une subvention d'exploitation et le produit de la taxe de séjour, comme le prévoit l'article 6 de la convention d'objectif.

Le subventionnement d'un office de tourisme, malgré son caractère industriel et commercial, est autorisé par exception (article L. 134-6 du code du tourisme), à la condition de ne pas fausser la concurrence. Les financements publics doivent par conséquent être consacrés uniquement aux missions régaliennes (accueil, information, promotion et mise en valeur du patrimoine territorial, accompagnement des socio-professionnels). Ils ne peuvent être utilisés pour acheter des produits commercialisés dans les points d'accueil du public ou pour financer des prestations touristiques. Dans le cas présent, l'existence d'un budget annexe « commercial » permet de distinguer les charges afférentes aux activités concurrentielles de celles contribuant à l'exercice des missions de service public administratif.

Depuis 2020, la part de la subvention d'exploitation a été réduite de près de la moitié par l'intercommunalité, au fur et à mesure de l'augmentation des montants de la taxe de séjour. Celle-ci est devenue la première ressource de l'office de tourisme en 2022. En 2024, elle représentait 56 % des produits de gestion courante (contre 32 % en 2020).

Tableau n° 3 : Les produits de gestion de l'office de tourisme (BP et BA commercial)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Ventes de produits, services et marchandises (A)	42 922	139 130	160 122	297 394	194 605
dont budget principal	0	26 462	0	2 279	2 279
dont BA commercial	42 922	112 668	160 122	295 115	192 326
Versements de la CAB (B)	1 590 642	1 690 000	1 540 000	1 540 000	1 740 000
dont taxe de séjour	520 798	732 262	1 117 066	1 148 711	1 092 451
dont subventions d'exploitation	1 069 844	957 738	422 934	391 289	647 549
Autres produits de gestion courante (C)	0	236 131	1	2	3 248
Produits de gestion courante (A+B+C)	**1 633 564**	**2 065 261**	**1 700 123**	**1 837 396**	**1 937 853**
Versements CAB en % des produits de gestion	97 %	82 %	91 %	84 %	90 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de l'office de tourisme, et pour la taxe de séjour, de la communauté d'agglomération.

La progression du nombre de visiteurs dans le Boulonnais au cours de la période explique l'amélioration du rendement de la taxe de séjour.

Le développement de la location de meublés de tourisme *via* des plateformes en ligne, qui connaît un engouement depuis plusieurs années, y a également sa part. Dans ce contexte de renouvellement de l'offre d'hébergement, l'office s'attache à faire respecter les obligations déclaratives des nouveaux hébergeurs et des plateformes de location. Un agent consacre ainsi une partie de ses fonctions au contrôle des déclarations et à la recherche d'hébergements non déclarés, sous l'autorité de la responsable administrative et financière. Cette dernière est à la tête de la régie de recettes qui perçoit la taxe de séjour pour le compte de la communauté d'agglomération. La nomination d'un régisseur extérieur à l'intercommunalité n'appelle pas d'observation particulière, au regard de la doctrine administrative[28].

[28] Instruction codificatrice du 21 avril 2006 de la direction générale de la comptabilité publique : « *Peut être nommé régisseur (...) toute personne physique extérieure à la collectivité ou à l'établissement public local.* » (p. 23).

Les tarifs de la taxe de séjour ne relèvent pas de l'office, mais sont fixés par la communauté d'agglomération, conformément à l'article L. 2333-30 du CGCT[29]. La chambre observe que la convention financière annuelle signée avec l'office ne comporte pas de référence au montant de cette taxe. Le montant versé par la communauté d'agglomération au titre de la convention financière est en réalité une addition de deux versements, composés de la taxe de séjour, d'une part, et de la subvention communautaire, d'autre part[30]. Or, formellement, la première n'est pas une subvention, mais une ressource fiscale reversée par la collectivité. Par ailleurs, la confusion des montants ne permet pas à l'office de s'assurer que l'intégralité de la taxe de séjour lui est bien reversée, comme le prévoit le 4° de l'article L. 133-7 du code du tourisme.

Les documents communiqués en réponse aux observations provisoires de la chambre permettent toutefois de constater que la convention financière signée en 2026 distingue pour la première fois les montants de la taxe de séjour et de la subvention de fonctionnement.

4.1.2 Une offre commerciale en progression

Les recettes commerciales, qui constituent le chiffre d'affaires de l'office, sont retracées dans un budget annexe. Elles sont essentiellement abondées par la vente de produits et prestations touristiques et par les commissions sur les opérations de billetterie assurées par les bureaux d'information touristique pour le compte de partenaires.

Si la crise sanitaire a fait chuter l'activité commerciale, en 2020, le rebond de la fréquentation touristique, les années suivantes, a eu un effet démultiplicateur sur les ventes, qui ont presque triplé entre 2021 et 2023. L'office a par ailleurs étoffé son offre commerciale, en proposant de nouvelles prestations (city pass, plateforme de vente de week-ends en ligne) et en ciblant de nouveaux prospects (démarchages de tours opérateurs et d'associations, campagnes de mailing). La saison 2024 a toutefois attiré moins de visiteurs, qui ont de surcroît moins consommé (- 26,5 % sur le panier moyen des achats en boutique par rapport à 2023).

Au total, le chiffre d'affaires a progressé plus rapidement (+ 14,30 % en variation annuelle moyenne, après neutralisation de l'exercice 2020) que le coût des consommations intermédiaires nécessaires à l'activité commerciale (+ 8 %).

Tableau n° 4 : Évolution du chiffre d'affaires (budget commercial)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Chiffre d'affaires	**42 922**	**112 668**	**160 122**	**295 115**	**192 326**
dont prestations touristiques (c/706)	25 642	46 314	119 710	133 733	143 062
dont vente de produits (c/707)	14 937	65 304	39 245	160 296	47 675
- Consommations intermédiaires	28 894	93 737	154 561	222 113	147 497

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

[29] Le régime de la taxe de séjour instituée au profit de l'office de tourisme est présenté en annexe n° 6.

[30] Les montants de taxe de séjour ont été reconstitués à partir des comptes de l'intercommunalité : 7362 (« taxe de séjour »), puis 731721, à la suite du passage à la M57 en 2023.

Même si les recettes commerciales ne représentent, pour l'instant, qu'une part résiduelle (8 % en 2024) de l'ensemble des produits de gestion, l'office dispose d'un levier d'action, que la direction actuelle souhaite renforcer.

Parmi ses projets figure notamment le développement du « tourisme quatre saisons » visant à prolonger la saison touristique, conformément aux objectifs du contrat de destination touristique signé avec la région Hauts-de-France, en 2025. L'office se donne également pour objectif de renforcer le tourisme d'affaires, en lien avec l'ouverture, en 2024, du nouveau palais des congrès de Boulogne-sur-Mer, « L'Embarcadère » (article 3-5 de la convention d'objectifs 2024-2026). La direction actuelle cherche par ailleurs à diversifier sa gamme de prestations touristiques, en réfléchissant à des séjours individuels qui compléteraient l'offre de séjour actuellement réservée aux groupes. De nouveaux programmes d'excursion en mer pourraient également être proposés à terme.

4.1.3 Des charges maîtrisées, malgré une masse salariale structurellement élevée

Les charges courantes de l'activité touristique, retracées au budget principal et au budget annexe « commercial », sont liées principalement aux missions d'accueil dans les points d'information, de promotion (participation aux salons professionnels) et de communication (achat d'espaces). Si l'on exclut de l'analyse l'exercice 2020, peu représentatif en raison des restrictions portant sur les déplacements nationaux et internationaux pendant la crise sanitaire, le total des charges de l'organisme est en diminution régulière (- 1,72 % en variation annuelle moyenne depuis 2021), pour atteindre 1,7 M€ en 2024, son plus bas niveau.

Cette baisse a été soutenue par les efforts de l'organisme pour réduire ses achats de fournitures (- 41 % sur le petit équipement et – 23 % sur les fournitures administratives, en variation annuelle moyenne depuis 2021). Des économies ont également été réalisées sur les dépenses de relations publiques (- 11 %) et les frais de déplacements (- 7 %). Au total, les charges à caractère général de l'office de tourisme enregistrent une baisse de 3 % sur la période, retraitée de l'exercice 2020.

Tableau n° 5 : Les charges de gestion courantes (budgets principal et annexe commercial)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général (A)	484 460	582 021	769 560	597 785	514 596
dont budget principal	455 566	488 285	614 999	375 672	367 100
dont BA commercial	28 894	93 737	154 561	222 113	147 497
Charges de personnel (B)	1 034 449	1 248 496	1 140 887	1 164 638	1 163 411
dont budget principal	1 030 235	1 242 663	1 100 192	1 122 199	1 118 649
dont BA commercial	4 215	5 833	40 695	42 439	44 761
Autres charges de gestion courante (C)	15 768	228	62	11 998	604
dont budget principal	0	3	2	1	1
dont BA commercial	15 767	225	60	11 997	603
Charges de gestion courante (A+B+C)	**1 534 677**	**1 830 745**	**1 910 509**	**1 774 421**	**1 678 612**
dont budget principal	1 485 801	1 730 951	1 715 193	1 497 872	1 485 750
dont BA commercial	48 876	99 794	195 316	276 549	192 861

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

La structure des charges de l'activité touristique est stable. Les deux tiers des charges courantes (66,1 %) sont constitués des dépenses de personnel. Un tel niveau de masse salariale est habituellement considéré comme élevé.

Au 1er janvier 2025, l'effectif permanent chargé de l'activité touristique était constitué de 23 salariés, répartis entre le siège à Boulogne-sur-Mer (15 agents sur site) et les points d'accueil des visiteurs (8 conseillères en séjour). Pendant la période estivale, l'équipe permanente est renforcée par du personnel saisonnier (entre 6 et 10 contrats, selon les années), principalement affecté aux fonctions d'accueil. L'office s'appuie par ailleurs sur les services de guides-conférenciers rémunérés à la vacation.

L'effectif permanent est stable depuis 2020, l'office n'ayant enregistré que trois départs, qui ont été remplacés.

Les dépenses de personnel sont néanmoins en hausse sur la période (+ 2,4 % en variation moyenne annuelle entre 2020 et 2024). Cette évolution s'explique principalement par le phénomène de « glissement-vieillesse-technicité »[31]. Outre la progression indiciaire annuelle prévue par la convention collective des organismes de tourisme, le personnel bénéficie d'un montant de primes qui évolue en fonction de son ancienneté (articles 20 et 21 de la convention collective). Or, hormis la nouvelle directrice arrivée en juillet 2025, la majorité des salariés a une ancienneté bien antérieure à la fusion des anciens offices municipaux en 2017.

Au total, grâce à une progression des produits de gestion plus rapide (+ 3,5 % en variation annuelle moyenne depuis 2020) que celle des charges (+ 1,8 %), l'activité touristique prise dans son ensemble (budgets principal et annexe « commercial » compris) présente un résultat net positif, à l'exception de 2022, marqué par le retour de l'inflation et par la diminution de la subvention de la communauté d'agglomération.

Grâce à la progression par compensation de la taxe de séjour, le modèle économique de l'office de tourisme est cependant parvenu à s'adapter à cette nouvelle donne en redevenant excédentaire l'année suivante.

Tableau n° 6 : La CAF et le résultat de la section d'exploitation (BP et BA commercial)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	88 317	335 450	- 269 368	66 948	254 030
- Dotations nettes aux amortissements	30 832	42 204	51 924	67 124	61 942
- Dotations nettes aux provisions	0	0	400	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	3 000	3 000
= Résultat de la section d'exploitation	**57 486**	**293 246**	**- 321 692**	**2 825**	**195 088**

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

[31] L'effet « Glissement vieillesse technicité » (GVT) désigne l'évolution automatique de la masse salariale liée à l'ancienneté des agents (vieillesse), à leurs promotions ou avancements (technicité), et aux variations de rémunération dues à ces évolutions, indépendamment de toute augmentation générale des salaires.

4.2 Le port de plaisance : une activité qui peine à s'équilibrer

4.2.1 Des recettes en quête d'optimisation

Un budget annexe retrace les flux financiers liés à l'exploitation du port de plaisance. L'essentiel des recettes est constitué des contrats de location annuels des emplacements d'amarrage, soit 0,54 M€ en moyenne depuis 2020, auxquelles s'ajoutent les droits de stationnement temporaire (0,14 M€ en moyenne)[32]. Ces derniers ont fortement progressé (+ 38 % entre 2021 et 2024), parallèlement à l'augmentation de la fréquentation touristique dans le Boulonnais.

Tableau n° 7 : Évolution du chiffre d'affaires (budget port de plaisance)

En €	2021	2022	2023	2024
Chiffre d'affaires (A)	**702 073**	**728 783**	**813 793**	**818 033**
dont droits d'amarrage annuels	539 489	534 458	562 693	529 762
dont droits de stationnement temporaires	104 958	146 680	142 349	168 975
dont vente de carburant	36 687	12 518	54 552	83 044
dont autres	20 939	35 127	54 200	36 253
- Consommations intermédiaires	336 333	337 026	451 212	428 284

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion, et pour le détail du chiffre d'affaires, du logiciel comptable de l'office de tourisme.

Le montant des marges prises par l'office sur la revente des carburants, fixé par délibérations de la communauté d'agglomération, demeure modeste, s'élevant à quelques milliers d'euros en moyenne. L'exercice 2024 a même enregistré des pertes, en raison d'incidents techniques qui ont entravé le fonctionnement de la station de carburant.

Tableau n° 8 : Bilan de la revente de carburant du port de plaisance

En €	2021	2022	2023	2024	2025
Achat de carburant (HT)	32 324	12 160	51 472	92 844	113 434
Revente de carburant (HT)	36 687	12 518	54 552	83 044	120 761
Gain	**4 363**	**358**	**3 080**	**- 9 800**	**7 327**
Marge (en %)	12 %	3 %	6 %	- 12 %	6 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les autres recettes (location des salles du club-house, vente de produits à la capitainerie, etc.) sont marginales et ne constituent pas un gisement de ressources significatif.

[32] Les droits de stationnement incluent les redevances payées par les plaisanciers de passage (généralement, quelques jours) et les stationnements d'une période inférieure à un an (cas des hivernages).

Depuis 2020, l'exploitation du port de plaisance a engendré un chiffre d'affaires en progression régulière (+ 5,2 % en moyenne annuelle), qui s'élevait à 0,8 M€ en 2024. Il demeure néanmoins inférieur au chiffre d'affaires moyen des ports de plaisance de grande capacité (entre 501 et 1 000 emplacements) relevé en 2018 par l'observatoire des ports de plaisance, qui s'élevait alors à 1,3 M€[33].

L'office dispose de faibles marges de manœuvre pour augmenter ses recettes. Le port de plaisance est au complet, 73 navires étant inscrits sur la liste d'attente. L'augmentation de la capacité d'accueil est un projet de long terme de la communauté d'agglomération, qui n'en est encore qu'au stade de la réflexion. La modernisation des équipements du bassin Frédéric Sauvage, dans le cadre de l'appel à projets « port de plaisance d'avenir », en 2024, a permis d'améliorer le niveau de service, mais elle n'a pas augmenté le nombre d'anneaux. Toutefois, la demande étant supérieure à l'offre, l'office dispose d'une latitude d'action pour relever les tarifs des emplacements, ce qui permettrait d'améliorer ses recettes.

Il doit au préalable obtenir l'accord de la communauté d'agglomération (article 20 de la convention de gestion du port de plaisance). Dans ce cadre, il a soumis au conseil communautaire un projet d'augmentation des droits de stationnement temporaire, afin d'aligner, en 2026, les tarifs « visiteurs » sur ceux des ports de plaisance de Dunkerque et de Dieppe, qui constituent, avec Boulogne-sur-Mer, les étapes privilégiées des plaisanciers d'Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas, Belgique). Cette hausse ne concernera toutefois que les recettes d'escale, qui représentent moins de 20 % du chiffre d'affaires en moyenne.

4.2.2 Un cycle d'exploitation contraint par des dépenses rigides

Les charges générales du port de plaisance, hors personnel, représentaient 56 % des charges courantes de l'équipement, en 2024. Les achats de fluides (carburant, eau, électricité, etc.), dont une partie est ensuite refacturée aux plaisanciers, ont fortement augmenté (+ 17 % en moyenne annuelle), sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie, depuis 2022.

Les dépenses d'entretien et de réparation pèsent pour environ un quart des charges de gestion et constituent des dépenses incompressibles. Les installations, souvent anciennes et mises à l'épreuve par les éléments, nécessitent des travaux réguliers de maintenance. La période examinée a, en outre, été marquée par les dégâts matériels provoqués par la tempête Ciaran, au mois de novembre 2023. Dans un contexte marqué de surcroît par la hausse du coût des matériaux, ces dépenses se sont nettement accrues (+ 11 % en moyenne annuelle depuis 2021).

L'office verse par ailleurs une redevance d'occupation domaniale à la communauté d'agglomération, conformément à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, d'environ 0,12 M€ par an.

---

[33] Observatoire des ports de plaisance, *Rapport d'enquête* 2018, p. 80. Ce sont les données les plus récentes. Un nouveau rapport d'enquête, avec des données actualisées, est prévu en 2026.

Enfin, les cinq agents affectés à l'exploitation du port de plaisance ont bénéficié de revalorisations salariales (+ 14,1 % en moyenne annuelle depuis leur rattachement à l'office, en 2021) plus importantes que leurs collègues de l'office (+ 1,7 % en variation annuelle moyenne depuis 2020). Cette différence de traitement résulte d'une différence de situation, le personnel de la plaisance relevant d'une convention collective plus favorable sur le plan salarial.

Tableau n° 9 : Les charges de gestion courantes du port de plaisance

En €	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général (A)	336 333	341 096	453 539	430 589
dont achats (carburant, fluides)	84 299	114 086	184 558	135 148
dont entretien et réparation	85 040	49 618	85 703	116 358
dont redevance d'occupation domaniale (c/6137)	105 002	112 229	121 207	125 313
dont autres	61 992	65 163	62 071	53 770
Charges de personnel (B)	264 475	297 811	307 132	329 368
Autres charges de gestion courante (C)	8 479	5 704	5 392	4 404
Charges de gestion courante (A+B+C)	**609 287**	**644 611**	**766 063**	**764 361**
Charges de personnel / charges courantes	43 %	46 %	40 %	43 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion du budget annexe « port de plaisance ».

4.2.3 Un résultat fortement dépendant des financements publics

Entre 2021 et 2024, les consommations intermédiaires ont augmenté plus rapidement (+ 8,4 % en variation annuelle moyenne) que les recettes commerciales (+ 5,2 %).

La faible dynamique de l'activité commerciale, conjuguée à la progression des charges de personnel sur la période, a entraîné une dégradation de l'excédent brut d'exploitation (- 9,8 % par an en moyenne), qui s'établit à 0,14 M€ en 2024[34]. La capacité d'autofinancement brute a, elle aussi, diminué en volume, pour ne représenter que 19 % du produit total, en 2024, contre 26 % en 2021[35].

Au final, le résultat de la section d'exploitation s'établit à 32 000 €, en 2024, ce qui représente moins de 4 % des produits de gestion du port de plaisance.

La taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises n'ayant pas été appelées par l'administration fiscale, depuis 2021 (cf. *supra*, point 3.2.3), l'office a provisionné les montants correspondants, afin de pouvoir liquider la créance le moment venu. Il s'agit de montants élevés qui ont pesé sur la formation du résultat de la section d'exploitation. Les arriérés de cotisation foncière ont finalement été prélevés en 2025.

---

[34] L'excédent brut d'exploitation est calculé à partir de la valeur ajoutée, à laquelle, d'une part, sont ajoutés les autres produits de gestion et les éventuelles subventions d'exploitation et dont sont déduites, d'autre part, les charges de personnel et autres charges de gestion.

[35] La capacité d'autofinancement correspond à l'excédent brut d'exploitation, majoré ou diminué du résultat financier et du résultat exceptionnel.

En revanche, à la date du présent contrôle, la taxe foncière n'avait toujours pas été appelée par l'administration fiscale. Une incertitude subsiste en effet quant à la propriété des biens entrant dans l'assiette de la taxe, au sens et pour l'application de l'article 1400 du code général des impôts. La convention d'objectifs relative à la gestion du port de plaisance prévoit que la taxe foncière est due par l'office de tourisme (article 25). Des ouvrages ont toutefois été construits (capitainerie, club-house, etc.) par d'autres personnes publiques, et l'identification de l'organisme redevable de la taxe foncière est toujours à l'étude par l'administration fiscale.

Tableau n° 10 : Le résultat de la section d'exploitation du port de plaisance, en €

En €	2021	2022	2023	2024
Chiffre d'affaires	702 073	728 783	813 793	818 033
- Consommations intermédiaires	336 333	337 026	451 212	428 284
- Charges de personnel	264 475	297 811	307 132	329 368
- Impôts taxes et versements assimilés	0	4 069	2 327	2 305
+ Subvention d'exploitation perçues	90 000	90 000	81 000	81 000
- Subventions d'exploitation versées (M43)	0	0	0	0
+ Autres produits de gestion	1 001	2	2	4
- Autres charges de gestion	8 479	5 704	5 392	4 404
= Excédent brut d'exploitation	**183 786**	**174 175**	**128 732**	**134 676**
en % du produit total	26,2 %	23,9 %	15,8 %	16,5 %
+/- Résultat financier	0	0	0	0
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	12 126	53 173	20 139
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	101 082	21 289	0
= CAF brute	**183 786**	**85 219**	**160 616**	**154 815**
en % du produit total	26,2 %	11,7 %	19,7 %	18,9 %
- Dotations nettes aux amortissements	0	2 019	2 019	4 808
- Dotations nettes aux provisions	0	45 000	154 000	118 000
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0
= Résultat de la section d'exploitation	**183 786**	**38 200**	**4 597**	**32 007**
en % du produit total	26,2 %	5,2 %	0,6 %	3,9 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion du budget annexe « port de plaisance ».

En tout état de cause, l'équilibre du port de plaisance est fortement dépendant de la subvention d'exploitation intercommunale (86 000 € en moyenne depuis 2020), qui contribue pour plus de la moitié à la formation de l'excédent brut d'exploitation.

En principe, un service public industriel et commercial, quel que soit son objet et son mode de gestion (régie ou délégation de service public), doit trouver son équilibre grâce aux seules recettes liées à l'exploitation de son activité (article L. 2224-1 du CGCT). Outre l'exception reconnue à l'activité touristique (cf. *supra*, point 4.1.1), le versement d'une subvention d'équilibre par la collectivité de rattachement n'est autorisé que dans de rares cas limitativement énumérés à l'article L. 2224-2 du CGCT.

La subvention annuelle versée par la communauté d'agglomération au port de plaisance s'inscrit dans ce cadre. Elle est motivée, de façon circonstanciée dans la convention d'objectifs et dans les délibérations, par l'obligation de continuité de service en haute saison et par la nécessité de déployer des moyens matériels pour faire face aux « *charges d'entretien particulièrement élevées que présente l'équipement portuaire* » (article 23 de la convention). L'existence de ces contraintes particulières de service public, qui caractérisent le fonctionnement du port de plaisance, est au nombre des dérogations prévues par la loi.

Le versement d'une subvention d'équilibre dûment justifiée par la collectivité n'appelle donc pas d'observation. La chambre souligne cependant l'intérêt, pour le port de plaisance, de dégager des ressources nouvelles qui lui permettront d'être moins dépendant de l'évolution des financements publics.

4.3 De faibles montants d'investissement, en raison du peu d'équipements rattachés à l'office de tourisme

L'office n'est propriétaire d'aucun bien immobilier. Compte tenu d'une activité centrée sur l'exercice des compétences régaliennes de promotion du tourisme et du faible nombre d'immobilisations dont il dispose, il n'a pas jugé utile de formaliser de plan pluriannuel d'investissement.

Entre 2020 et 2024, il a engagé des dépenses d'équipement pour 0,36 M€, qui ont principalement consisté en la réalisation des travaux de réaménagement et l'équipement des bureaux d'information touristique du Portel et de Neufchâtel-Hardelot, en 2021 et 2022. En l'absence de recettes d'investissement significatives et d'emprunt souscrit au cours de la période, les dépenses d'équipement ont été autofinancées, à l'exception de celles correspondant à l'exercice 2022 qui ont nécessité de mobiliser le fonds de roulement.

Tableau n° 11 : Le financement des investissements (tous budgets consolidés)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	88 317	519 236	-184 149	227 564	408 846
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0
= CAF nette (A)	88 317	519 236	- 184 149	227 564	408 846
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement	0	15 000	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	0	15 000	0	0	0
= Financement propre disponible (A+B)	**88 317**	**534 236**	**- 184 149**	**227 564**	**408 846**
- Dépenses d'équipement	63 537	85 861	109 781	37 541	62 831
dont Budget principal	63 537	76 472	102 074	21 661	54 681
dont Budget commercial	0	0	7 707	0	1 080
dont Budget port de plaisance	NC	9 389	0	15 880	7 070
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**24 780**	**448 375**	**- 293 930**	**190 023**	**346 015**
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**24 780**	**448 375**	**- 293 930**	**190 023**	**346 015**

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Le port de plaisance est le seul équipement d'envergure géré par l'office, qui en assure l'entretien courant (accès aux bateaux, bornes de distribution des fluides et d'éclairage, propreté du plan d'eau et des sanitaires, club-house, aires de stationnement des véhicules, etc.). Les investissements les plus lourds ont été réalisés par la communauté d'agglomération, conformément à une répartition des tâches définie par la convention d'objectifs (cf. *supra*, 2.3.3). Elle a notamment financé la réalisation, en 2025, d'un ponton pour la grande plaisance dans l'avant-port (1,9 M€), et l'acquisition d'une cale de mise à l'eau (2,1 M€).

4.4 Une situation bilancielle confortable

Au bilan, l'actif de l'office (tous budgets confondus) se compose d'immobilisations immatérielles (logiciels, abonnements informatiques) et matérielles (matériel de bureau, matériel informatique, mobilier, bornes numériques dans les boutiques), à hauteur de 0,23 M€ au 31 décembre 2024[36]. Le passif est essentiellement constitué de réserves issues des résultats excédentaires de l'établissement. Fin 2024, les ressources stables s'élevaient à 1,7 M€.

L'office n'ayant pas à supporter le renouvellement des infrastructures les plus lourdes (port de plaisance), le fonds de roulement s'est amélioré, depuis 2020, et a presque doublé pour atteindre 1,4 M€, en 2024, tous budgets consolidés.

Le besoin en fonds de roulement est demeuré négatif sur l'ensemble de la période, à l'exception de 2024. Le stock de créances de court terme est peu élevé, qu'il s'agisse du budget commercial, dont les encaissements en boutique sont immédiats dans la plupart des cas, ou du budget du port de plaisance, dont 80 % des usagers (les abonnés) acquittent leurs droits d'amarrage par prélèvement automatique. Les dettes fournisseurs sont, quant à elles, acquittées par l'office dans les délais réglementaires (article R. 2192-10 du code de la commande publique). Ces derniers sont systématiquement inférieurs à 20 jours calendaires sur l'ensemble de la période, quel que soit le budget considéré.

Tableau n° 12 : L'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie (tous budgets consolidés)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement	**741 598**	**1 189 974**	**896 043**	**1 086 066**	**1 432 081**
dont budget principal	653 544	801 648	526 723	551 158	756 764
dont BA commercial	88 054	213 929	109 704	130 557	123 220
dont BA port de plaisance		174 397	259 616	404 351	552 097
- Besoin en fonds de roulement	**- 16 704**	**- 124 733**	**- 79 053**	**- 55 349**	**16 805**
dont budget principal	- 32 911	- 30 641	591	- 35 884	- 1 811
dont BA commercial	16 207	- 617	- 24 642	1 063	8 865
dont BA port de plaisance		- 93 476	- 55 002	- 20 528	9 751
= Trésorerie nette	**758 302**	**1 314 706**	**975 096**	**1 141 416**	**1 415 276**
dont budget principal	686 455	832 288	526 133	587 043	758 575
dont BA commercial	71 847	214 545	134 346	129 493	114 355
dont BA port de plaisance		267 873	314 617	424 880	542 346

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

[36] Faute d'inventaire physique et comptable tenu par l'organisme, la valeur des immobilisations est estimée à partir de l'actif du comptable public.

La structure négative du besoin en fonds de roulement a contribué à abonder la trésorerie (1,4 M€ en 2024). Celle-ci permet de couvrir 211 jours de charges courantes de l'office. Si l'on neutralise le budget annexe « port de plaisance », ses missions régaliennes lui permettent, à elles seules, de dégager un niveau de trésorerie de 186 jours de charges courantes.

Un tel niveau est supérieur à la fourchette de 60 à 90 jours de charges courantes constituant la cible d'une trésorerie suffisante. Il apparaît même surabondant au regard des besoins de l'office, qui engage de faibles montants d'investissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'office de tourisme du Boulonnais Côte d'Opale ne présente pas d'inquiétude. La taxe de séjour, qui finance les missions de service public, a fortement progressé depuis 2020, au point de devenir la première ressource, devant la subvention d'exploitation versée par la communauté d'agglomération. L'office dispose, en outre, avec les produits tirés de l'exploitation commerciale, d'un levier d'action qu'il s'attache à renforcer. Pesant pour les deux tiers dans les charges courantes de l'activité de tourisme, la masse salariale pourrait toutefois avoir, à terme, une rigidité susceptible de limiter ses marges de manœuvre financières, en cas de diminution de ses ressources.

Le port de plaisance dispose de ressources propres limitées, ce qui renforce sa dépendance aux financements publics et accroît la fragilité de son modèle économique. Malgré la prise en charge des dépenses d'entretien les plus lourdes par la communauté d'agglomération, il ne parvient à l'équilibre que grâce à la subvention que cette dernière lui verse, chaque année. L'optimisation de ses recettes propres, notamment celles tirées de la location des anneaux, suppose de faire évoluer la grille tarifaire ou d'augmenter la capacité d'accueil des bassins.

Globalement, la situation bilancielle de l'office est saine. Elle se caractérise surtout par un niveau de trésorerie élevé, voire excessif au regard de ses besoins.

---

*

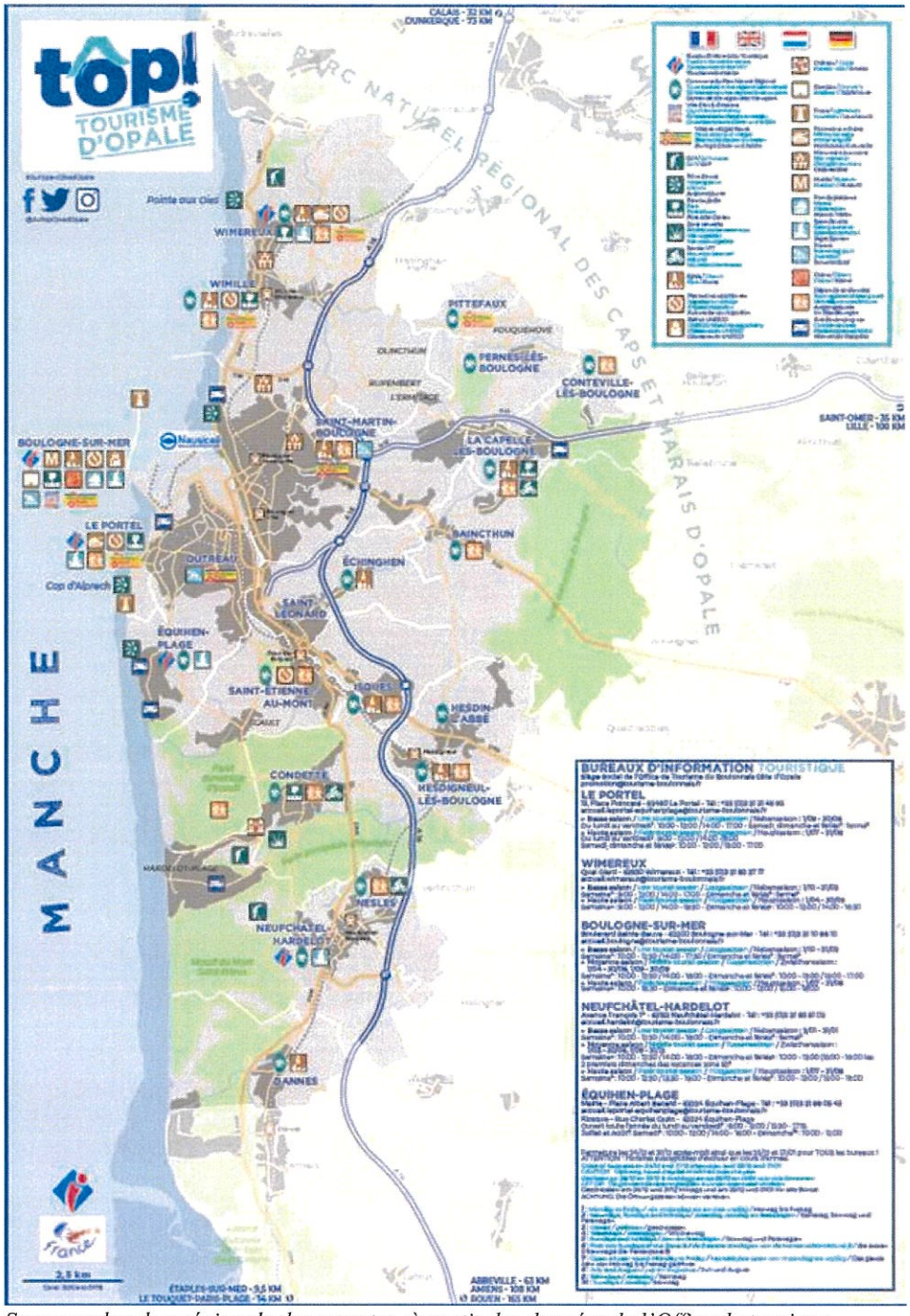
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. L'office et son territoire 44
Annexe n° 2. La détermination du caractère administratif ou industriel et commercial d'un service public 45
Annexe n° 3. Les bassins du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer 46
Annexe n° 4. Composition du comité de direction 48
Annexe n° 5. Taux d'exécution budgétaire en exploitation 50
Annexe n° 6. Le mécanisme de la taxe de séjour 51

Annexe n° 1. L'office et son territoire

Carte n° 1 : Le territoire couvert par l'office de tourisme



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Office de tourisme.

Annexe n° 2. La détermination du caractère administratif ou industriel et commercial d'un service public

La jurisprudence administrative (CE Ass., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, Recueil, p. 434) a dégagé trois critères, cumulatifs, permettant de qualifier un service public d'industriel et commercial :

- l'objet du service (l'activité doit être comparable à celle d'un organisme privé) ;
- l'origine des ressources (le financement doit être assuré pour l'essentiel par des redevances sur les usagers ou le prix des prestations fournies) ;
- le mode de fonctionnement (le service doit avoir pour objectif de faire des bénéfices).

En l'absence de réunion de ces trois critères jurisprudentiels, il est d'usage d'en inférer une « présomption d'administrativité » du service, c'est-à-dire que l'établissement concerné doit être regardé comme concourant uniquement à l'exploitation d'un service public administratif[37].

Cette règle de l'application cumulative des trois critères connaît toutefois des tempéraments. Tantôt, le juge recherche le caractère cumulatif des trois critères énoncés[38]. Tantôt, il s'appuie uniquement sur l'un d'eux en considérant qu'il présente une fonction primordiale conduisant, dans les circonstances de l'espèce, à qualifier le service d'industriel et commercial (par exemple, l'origine des ressources : CE 31 mai 2006, Office de tourisme de Luchon, n° 287501, B) ou d'administratif (par exemple, l'objet du service : CE 6 février 2024, M. Maletras, n° 464184, B).

Il se détermine le plus souvent au vu du critère de l'objet du service, en recherchant si la nature de l'activité est principalement administrative ou commerciale ou, pour reprendre la formulation de l'article L. 2221-1 du code général des collectivités territoriales, si elle est gérée dans les conditions d'une entreprise privée. Il ne fait jouer les autres critères qu'à titre subsidiaire, lorsque l'objet du service n'y suffit pas[39].

Dans le cas particulier des offices de tourisme, la jurisprudence qualifie de service public administratif les missions d'accueil et d'information du public (Cour d'appel de Colmar, 3 octobre 2025, n° 24/03161) et les missions de promotion touristique (Cour administrative d'appel de Paris, Communauté de communes du pays de Fontainebleau, n° 17PA00362). En revanche, la commercialisation de prestations touristiques entre dans le champ des activités commerciales de l'office (Cour administrative d'appel de Marseille, 10 janvier 2006, chambre syndicale des agents de voyage de la Côte d'Azur, n° 02MA00906).

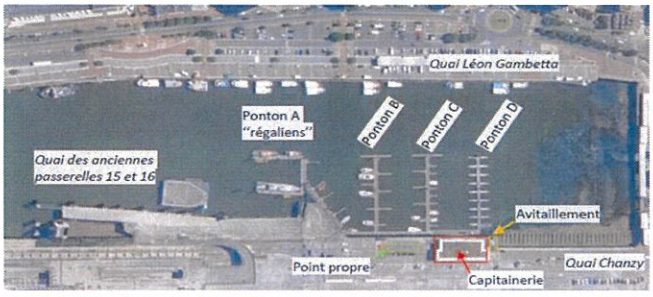
---

[37] Cf. René Chapus, *Droit administratif général*, t.1, Montchrestien, 15e ed, § 768 et s.
[38] CE 8 septembre 1997, Restoin, n° 129639, B.
[39] Cf., pour une illustration de ce raisonnement à double détente, TC 19 décembre 1988, Ponce, n° 02541, A.

Annexe n° 3. Les bassins du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer



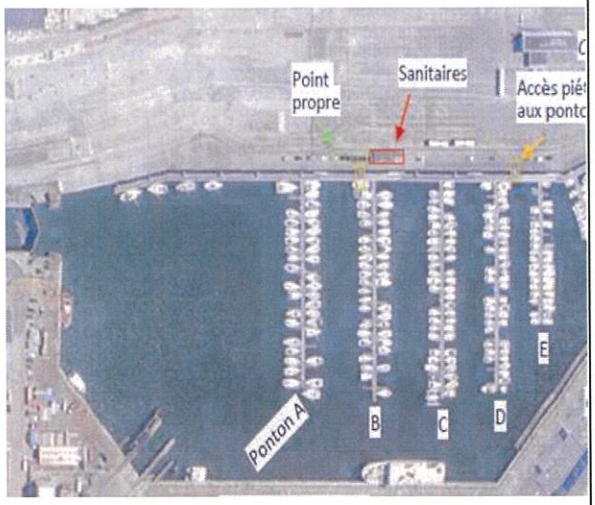
Avant-port



Bassin Frédéric Sauvage



Bassin Napoléon



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Office de tourisme du Boulonnais Côte d'Opale.

Annexe n° 4. Composition du comité de direction

Tableau n° 13 : Qualité des membres du collège des socio-professionnels (2020-2026)

Membres titulaires		Membres suppléants	
Profession	**Entreprise représentée**	**Profession**	**Entreprise représentée**
Responsable hôtelier	IBIS PORT	Directeur	Hôtel du Parc Hardelot
Responsable hôtelier	OPAL'INN	Commerciale	Evancy Groupe Hôtelier
Restaurateur	Restaurant le Chesterfield	Restaurateur	Restaurant de la Plage Boulogne-sur-Mer
Dirigeant	La Florelle	Artisan Affineur	Fromagerie OLIVIER Boulogne-sur-Mer
Responsable Golf	Golf de Wimereux	Marin retraité	Maison de la Beurière Boulogne-sur-Mer
Directeur	NH Famille Sport Nature	Responsable	Base nautique de Wimereux
Élue à Gîtes de France	Gîtes de France	Élu Clé Vacances	CLÉS VACANCES ADRT WIMILLE
Directeur de camping	Camping du Château Condette	Gérant camping	Camping municipal de Wimereux
Ancienne restauratrice	Union commerciale de Boulogne	Restaurateur	Union commerciale de Wimereux
Directeur de Nausicaa	Nausicaa	Conservatrice du Patrimoine	Château Musée Boulogne-sur-Mer

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par l'office de tourisme.

Tableau n° 14 : Sommes mandatées par l'office de tourisme à des sociétés en lien avec les membres du comité de direction en €

Nom	Fonction	2021	2022	2023	2024
Membre titulaire Directeur de l'Hôtel Ibis de Boulogne		435	8 639	0	2 100
Membre Titulaire Directeur du restaurant le Chesterfield		0	4 643	1 583	NC
Membre titulaire Directeur de la société Amphibia bay		2 712	9 224	13 677	NC
Membre titulaire Directeur général de Nausicaa		3 902	12 175	13 000	20 086
Membre suppléant Responsable communication hôtel Evancy		0	1 047	8 656	3 619
Total		7 048	35 728	36 916	25 805
Total compte 604		32 153	83 014	76 398	85 010
% des mandats		**22 %**	**43 %**	**48 %**	**30 %**

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par l'office de tourisme. Les données 2025 ne sont pas disponibles.

Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

Annexe n° 5. Taux d'exécution budgétaire en exploitation

Budget principal

En €	EXPLOITATION							
	RECETTES				DÉPENSES			
	Prévisions	Réalisé		Taux R/P	Prévisions	Réalisé		Taux R/P
		Mandats	Rattachements			mandats	Rattachements	
2020	1 605 000	1 606 876	430 000	126,9 %	1 842 537	1 498 521	-	81,3 %
2021	1 740 642	1 991 743	250 000	128,8 %	2 093 437	1 824 371	13 115	87,8 %
2022	1 690 642	1 605 592	399 999	118,6 %	1 992 808	1 778 542	-	89,2 %
2023	1 610 640	1 618 516	640	100,5 %	1 658 256	1 572 421	-	94,8 %
2024	1 740 000	1 802 459	-	103,6 %	1 775 130	1 542 172	-	86,9 %
MOYENNE			-	**115,7 %**	MOYENNE		-	**88,0 %**

Budget de la marina

En €	EXPLOITATION							
	RECETTES				DÉPENSES			
	Prévisions	Réalisé		Taux R/P	Prévisions	Réalisé		Taux R/P
		Mandats	Rattachements			mandats	Rattachements	
2020	-	-	-	-	-	-	-	-
2021	859 816	793 359	-	92,3 %	845 799	609 573	-	72,1 %
2022	972 347	830 969	-	85,5 %	1 120 533	790 750	-	70,6 %
2023	1 018 700	955 651	-	93,8 %	1 187 086	949 035	-	79,9 %
2024	1 241 295	938 862	-	75,6 %	1 414 977	902 047	-	63,7 %
MOYENNE			-	**86,8 %**	MOYENNE		-	**71,6 %**

Budget commercial

En €	EXPLOITATION							
	RECETTES				DÉPENSES			
	Prévisions	Réalisé		Taux R/P	Prévisions	Réalisé		Taux R/P
		Mandats	Rattachements			mandats	Rattachements	
2020	200 000	42 923	-	21,5 %	308 092	62 961	-	20,4 %
2021	70 000	225 669	-	322,4 %	70 000	99 749	-	142,5 %
2022	220 000	168 030	-	76,4 %	358 929	264 848	-	73,8 %
2023	285 000	325 970	-	114,4 %	323 611	305 117	-	94,3 %
2024	247 260	197 397	-	79,8 %	308 682	205 195	-	66,5 %
MOYENNE			-	**122,9 %**	MOYENNE		-	**79,5 %**

Annexe n° 6. Le mécanisme de la taxe de séjour

Créée par une loi de 1910, la taxe de séjour a été instituée en faveur des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. Depuis la loi du 7 août 2015, dite « loi NOTRé », les intercommunalités, désormais dépositaires de la compétence tourisme, ont la possibilité de prélever la taxe de séjour (article L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales).

Cette dernière est due par les personnes qui ne sont pas domiciliées sur le territoire de la collectivité concernée et n'y possèdent pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation. Il existe deux régimes fiscaux distincts :

- la taxe de séjour au réel : la taxe due par le touriste est égale au nombre de nuitées passées sur le territoire de la collectivité bénéficiaire multiplié par le tarif fixé par l'organe délibérant en fonction de la catégorie et de la nature de l'hébergement ;
- la taxe de séjour forfaitaire : la taxe due par les logeurs est égale au nombre de nuitées incluses dans la période de perception après application d'un taux d'abattement tenant compte de la fréquentation théorique de l'établissement multiplié par le tarif fixé par l'organe délibérant en fonction de la catégorie et de la nature de l'hébergement.

La communauté d'agglomération du Boulonnais a créé au profit de l'office de tourisme une taxe de séjour communautaire par délibération du 30 juin 2016. Les hébergements concernés sont assujettis à la taxe de séjour au réel. Les tarifs fixés par l'assemblée communautaire dans la délibération du 15 décembre 2016 ont été revalorisés à plusieurs reprises, en dernier lieu en 2024. Ils sont conformes aux barèmes fixés à l'article L. 2333-30 du code général des collectivités territoriales.

La taxe de séjour acquittée par les clients des hébergeurs professionnels (hôtels, campings, chambres d'hôtes…) est reversée par ces derniers à la régie de recettes de la communauté d'agglomération. La taxe de séjour acquittée par les clients des plateformes de locations (type Air Bnb, Abritel, Booking…) est, quant à elle, reversée au comptable public, qui impute ensuite la somme correspondante sur le budget de la communauté d'agglomération (c/47138).

La collectivité doit ensuite en reverser l'intégralité à l'office de tourisme, conformément au 4° de l'article L. 133-7 du code du tourisme.

Chambre régionale
des comptes
Hauts-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

OFFICE DE TOURISME DU BOULONNAIS – CÔTE D'OPALE

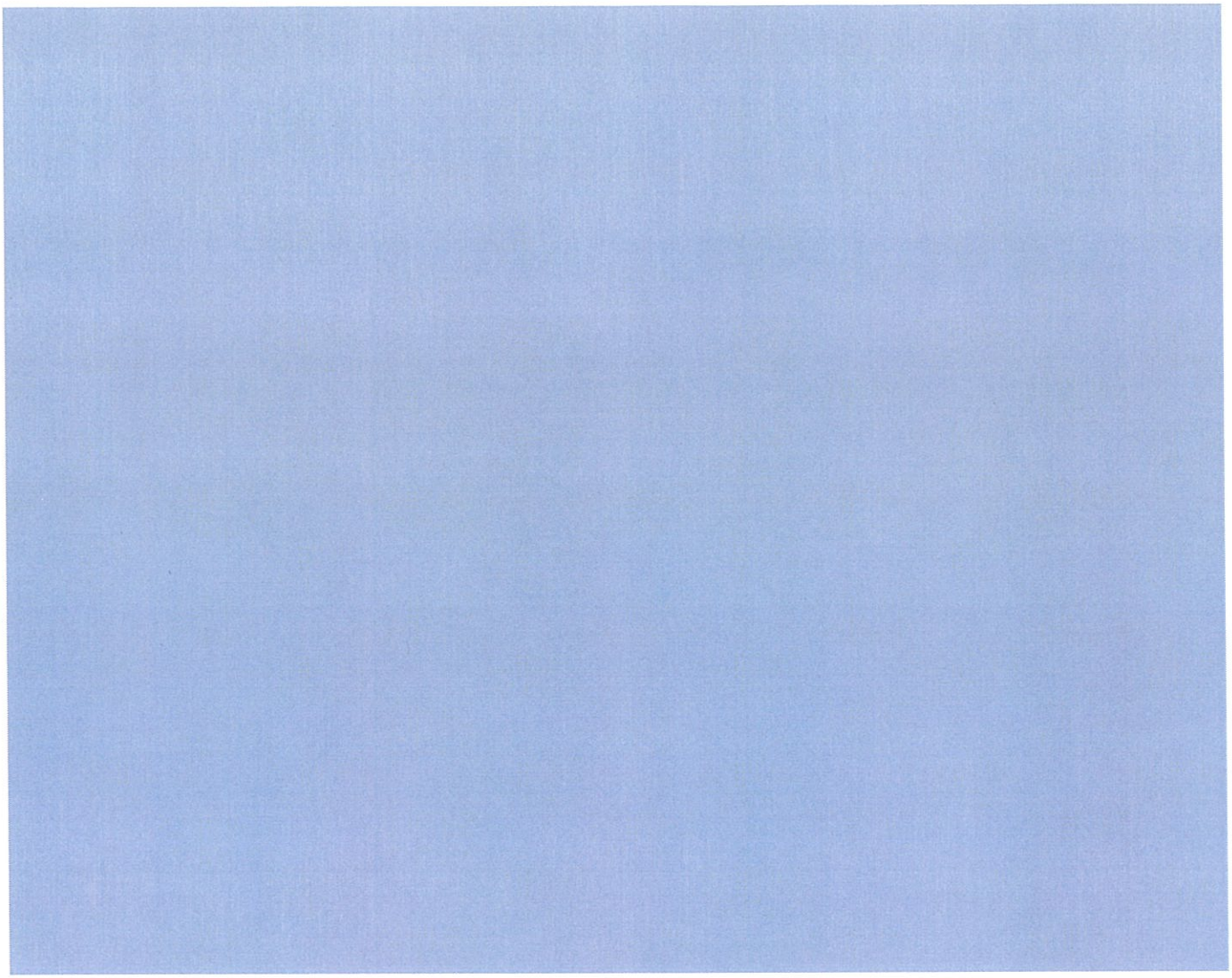
(Pas-de-Calais)

Exercices 2020 et suivants

Pas de réponse reçue.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. ***Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs*** *».*



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france