

Présenté par
Valérie PÉCRESSE
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

**COMMUNICATION : RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES
COMPTES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE L'ASSOCIATION
"CENTRES D'ACCUEIL RÉGIONAUX DU TOURISME" (CART), DE L'ASSOCIATION "COMITÉ
RÉGIONAL DU TOURISME" (CRT) D'ÎLE-DE-FRANCE ET DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE DANS SES
RELATIONS AVEC CES DEUX ASSOCIATIONS**

Sommaire

[EXPOSÉ DES MOTIFS](#).....3

[ANNEXE AU RAPPORT](#).....6

[Rapport CRC](#).....7

EXPOSÉ DES MOTIFS

La Chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France a procédé à un contrôle des comptes et de la gestion de l'association « Centres d'accueil régionaux du tourisme » (CaRT), de l'association « Comité régional du tourisme » (CRT) d'Île-de-France et de la région Île-de-France dans ses relations avec ces deux associations pour les exercices 2015 à 2022. La Région leur confie une partie de la réalisation de sa politique touristique régionale et, plus spécifiquement pour le CRT, la mise en œuvre du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs conformément au code du tourisme.

En application des articles L. 243-6 et R. 243-16 du code des juridictions financières, son rapport d'observations définitives est ici, en annexe au présent rapport, communiqué à l'assemblée délibérante en vue de faire l'objet d'un débat en séance.

Ce rapport rappelle tous les efforts engagés par la Région, avec l'appui de ces deux organismes, pour retrouver les niveaux de fréquentation touristique d'avant crise sanitaire et pour maintenir l'Île-de-France au premier rang des destinations mondiales :

- **en intégrant l'action en faveur du tourisme dans une stratégie plus globale d'attractivité économique** qui permettra notamment de faire de l'accueil des grands événements sportifs un catalyseur économique et de consolider la région en tant que destination d'affaires ;
- **en réaffirmant dans le SRDTL 2022-2028 l'engagement de la Région pour un tourisme plus durable**, en capacité de garantir la résilience de l'offre touristique et de loisirs dans l'éventualité d'une nouvelle crise (diversification des cibles clientèles, déploiement d'une offre francilienne...) et d'accompagner la transformation digitale de la chaîne touristique pour mieux répondre aux attentes des visiteurs (création d'un dispositif de financement dans le fonds régional pour le tourisme, déploiement d'outils de promotion numérique lors des grands événements sportifs...) ;
- **en intégrant davantage les enjeux touristiques dans les politiques sectorielles régionales** afin de renforcer l'accessibilité de l'offre touristique en transport en commun, les mobilités douces, les circuits courts et le développement d'une offre d'hébergements durables (plan régional de prévention et de gestion des déchets, stratégie régionale pour l'économie circulaire, plan vélo ...).

Aussi, les rapporteurs soulignent la situation financière saine des deux organismes contrôlés tout en relevant la nécessité d'une réflexion stratégique sur le modèle économique de l'association CaRT en raison de sa dépendance aux subventions de la Région et du groupe ADP.

Il est par ailleurs fait état dans ce rapport de la « gouvernance foisonnante » de la politique du tourisme en France et d'une organisation qui n'est « pas adaptée aux spécificités de la région capitale ». Les rapporteurs suggèrent de simplifier la chaîne de compétences en assurant le pilotage de la politique touristique à l'échelle régionale en Île-de-France, ce qui va dans le sens des conclusions de la mission qui avait été confiée à M. Jean-François Vigier, qui invitent à la création d'un syndicat du tourisme francilien sur le modèle d'Île-de-France Mobilités pour les transports en commun. Ces travaux ont donné lieu à une saisine de l'État par le conseil régional (délibération CR 2023-039 du 20 septembre 2023).

De nombreuses mesures allant dans le sens des conclusions de ce rapport ont été engagées depuis la notification d'ouverture du processus d'instruction en juillet 2022, à savoir :

- la fusion-absorption du CRT au sein de l'agence d'attractivité Choose Paris Region (CPR) au 1^{er} juillet 2023 dans l'objectif de constituer un instrument unique d'attractivité économique ;

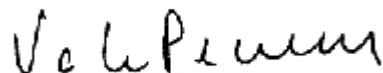
- le lancement d'une feuille de route d'ensemble de la nouvelle agence d'attractivité et sa formalisation par une convention d'objectifs et de moyens triennale 2024-2026 entre la région Île-de-France et CPR (votée le 31 janvier 2024) fixant des objectifs et des indicateurs de suivi ;
- la mise en place d'une instance de gouvernance et de suivi du SRDTL 2022-2028 (« comité de destination ») dont la première réunion s'est tenue le 7 mars 2023 ;
- la mise en œuvre d'un plan d'actions triennal (2024-2026) afin de décliner le SRDTL 2022-2028 donnant lieu à un bilan annuel,
- la remise à plat des relations entre le CRT et les CaRT dans le cadre de la création de la nouvelle agence d'attractivité Choose Paris Region et le renouvellement de la convention CaRT.

L'analyse juridique faite par les rapporteurs des subventions à l'association CaRT apparaît néanmoins contestable. La région Île-de-France peut apporter son concours financier à une personne morale y compris pour ses activités commerciales, en application de l'article L. 211-1 du code du tourisme, de manière complémentaire et accessoire aux activités d'orientation, d'accueil et d'information des touristes, mission de service public administratif. Le risque de requalification en aide d'Etat semble enfin surestimé dans la mesure où les rapporteurs pointent eux-mêmes dans le corps du rapport que les quatre critères cumulatifs d'une requalification ne sont pas réunis. Il sera en tout état de cause porté remède à ces fragilités éventuelles dans la perspective du renouvellement de la convention avec la Région et le groupe ADP prévue fin 2024, qui sera l'occasion d'une revue du modèle économique de l'association.

En conclusion, les trois recommandations de régularité ou de performance formulées par la Chambre sont déjà ou seront prises en compte :

- **La mise en concurrence des activités de commercialisation des prestations et services touristiques.** La Région prend acte de la recommandation de la CRC et étudiera les options possibles pour renforcer la sécurité juridique de ces activités suivant les propositions que fera l'association CaRT dans la perspective du renouvellement de la convention tripartite avec le groupe ADP.
- **La mise en place d'une instance de suivi prévue par le SRDTL 2022-2028 associant les acteurs du tourisme francilien pour une plus grande cohérence des actions.** Cette instance de gouvernance et de suivi du schéma régional du tourisme et des loisirs, dénommé « comité de destination tourisme » a été créée et sa première édition s'est tenue le 7 mars 2024. Présidée par l'élue déléguée spéciale en charge du tourisme et organisé en lien avec Choose Paris Region, cette instance réunira chaque année l'ensemble de l'écosystème touristique francilien pour assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du SRDTL et renforcer le rôle de coordination de la Région en matière de tourisme.
- **L'élaboration d'une convention globale organisant les domaines de coopération et de mutualisation entre l'Office de Tourisme et des Congrès de Paris (OTCP) et le CRT.** Cette convention est déjà en cours de discussion entre Choose Paris Region et « Paris Je t'Aime » et devrait être finalisée en 2024.

La présidente du conseil régional
d'Île-de-France

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Valérie Pécresse', written in a cursive style.

VALÉRIE PÉCRESSÉ

ANNEXE AU RAPPORT

Rapport CRC



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**COMITE REGIONAL
DU TOURISME (CRT)
ASSOCIATION CENTRES
D'ACCUEIL REGIONAUX
DU TOURISME (CaRT)
RÉGION ÎLE-DE-FRANCE**

Exercices 2015 à 2022

**Observations
délibérées les 15 novembre et 8 décembre 2023**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	6
PROCEDURE.....	7
1 L'ACTION REGIONALE EN FAVEUR DU TOURISME.....	8
1.1 La France est la première destination touristique mondiale.....	8
1.1.1 Après deux années d'effondrement de la fréquentation touristique celle-ci retrouve en 2022 son niveau d'avant crise sanitaire	8
1.1.2 La satisfaction des visiteurs étrangers est en progression	8
1.1.3 Le poids économique et le bilan carbone du secteur du tourisme en France sont significatifs ..	9
1.2 Malgré les crises qui ont jalonné la dernière décennie, l'Île-de-France conserve un haut niveau de fréquentation touristique	10
1.2.1 Après l'effondrement du tourisme dû à la crise sanitaire de 2020, une reprise depuis deux ans	10
1.2.2 L'Île-de-France, première région française pour le tourisme d'affaires.....	12
1.3 Le tourisme est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales	13
1.4 Le schéma de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL) traduit la volonté régionale de soutenir le tourisme dans un contexte de crises récurrentes.....	15
1.4.1 La région a élaboré le SRDTL conformément aux dispositions du code du tourisme	15
1.4.2 Une volonté de la région d'intégrer l'action en faveur du tourisme dans une stratégie plus globale d'attractivité économique	16
1.4.3 Les axes de la politique régionale en faveur du développement du tourisme	16
1.5 Des outils de pilotage insuffisants et des objectifs opérationnels trop peu précis pour permettre le suivi de l'efficacité des actions engagées.....	19
1.5.1 Les schémas ne comportent ni objectifs ni indicateurs cible permettant de mesurer l'efficacité de l'action régionale	19
1.5.2 Les schémas ne chiffrant pas le coût des actions à réaliser	19
1.5.3 Des réformes de la gouvernance annoncées mais jamais mises en œuvre	20
2 LE CRT MET EN ŒUVRE LA STRATEGIE REGIONALE EN FAVEUR DU TOURISME	22
2.1 L'action du CRT s'inscrit dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens conclue avec la région.....	22
2.1.1 Le CRT n'exerce qu'une partie des actions prévues par le SRDTL.....	22
2.1.2 La région a mis en place, dans la dernière convention d'objectifs et de moyens, les indicateurs nécessaires au suivi de l'action du CRT	22
2.2 Le CRT pilote l'action régionale en faveur du tourisme sans en posséder tous les leviers.....	23
2.2.1 Le CRT est un acteur efficace dans les domaines du tourisme d'affaires et de l'accueil des visiteurs.....	23
2.2.2 L'action du CRT a parfois pâti d'une insuffisance de pilotage	24
3 LA REGION A CONFIE A L'ASSOCIATION CART DES MISSIONS QUI DEPASSENT SES PROPRES COMPETENCES	26
3.1 Les missions de l'association Centres d'accueil régionaux du Tourisme	26
3.1.1 Un objet statutaire qui reprend largement les missions confiées par la région.....	27

Rapport d'observations définitives

3.1.2	L'association exploite un réseau de points d'information touristiques (PIT) cofinancé par la région et Aéroports de Paris (ADP).....	28
3.2	L'association CaRT participe également à la réalisation des objectifs du schéma régional du tourisme et des loisirs (SRTL)	29
3.2.1	Le SRDTL 2017-2021 a inscrit la qualité de l'accueil parmi ses priorités.....	30
3.2.2	Le SRDTL 2022-2028 conforte les missions de l'association CaRT	30
3.2.3	L'association ne dispose d'aucun indicateur de mesure de l'information touristique délivrée aux visiteurs.....	31
3.3	En confiant au CaRT des missions qui ne relèvent pas de ses compétences, la région ajoute à la confusion de la gouvernance du tourisme	31
3.3.1	Les missions assignées par la région à l'association CaRT.....	31
3.3.2	La région Île-de-France assigne des objectifs commerciaux à l'association CaRT alors qu'elle ne dispose pas elle-même de compétence en la matière.....	32
3.4	La région aurait dû confier ses missions à l'association CaRT au terme d'une procédure de délégation de service public ou de marché public.....	33
3.4.1	L'association CaRT ne remplit aucune des conditions qui permettraient d'échapper à une mise en concurrence.....	33
3.4.2	L'association CaRT est un opérateur intervenant sur un marché concurrentiel	34
3.4.3	L'association CaRT ne détermine pas librement son activité et la subvention reçue peut être regardée comme le paiement d'une prestation	35
3.4.4	La réglementation européenne des aides d'État s'impose à la région et à l'association CaRT	36
3.4.5	La subvention régionale est susceptible d'être qualifiée d'aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne.....	39
4	LE RÔLE DES DEUX OPERATEURS DANS L'ECOSYSTEME DU TOURISME FRANCILIEN DOIT ÊTRE REVU	40
4.1	Une organisation du tourisme inadaptée	40
4.1.1	Jusqu'à une modification législative de 2018, le statut associatif du CaRT ne lui permettait de réaliser des opérations commerciales qu'au profit de ses membres	40
4.1.2	Les missions de l'association CaRT : un « impensé » de l'organisation touristique nationale et locale.....	40
4.1.3	La construction d'une marque et la lisibilité d'une offre digitale imposent une approche commune des acteurs institutionnels du tourisme	41
4.2	Une mutualisation avec l'office du tourisme et des congrès de Paris à renforcer.....	44
4.2.1	Une nécessaire coopération dans la promotion du tourisme de loisirs et d'affaires.....	44
4.2.2	Les missions d'observation du tourisme.....	45
4.2.3	La concurrence commerciale entre le CRT et l'OTCP en matière de « City Pass »	47
4.3	Un cadre de missions à repenser : les pistes d'évolution possibles.....	48
4.3.1	Une tentative avortée de rapprochement	48
4.3.2	La région et le CRT seraient fondés à disposer d'une compétence de commercialisation de produits touristiques	49
4.3.3	La mise en place d'une structure de mutualisation permettrait d'offrir un cadre d'action aux PIT et d'améliorer la lisibilité de la destination.....	50
5	LE FONCTIONNEMENT DU CRT ET DE L'ASSOCIATION CART	53
5.1	La gouvernance des deux associations.....	53
5.1.1	L'indépendance de l'association CRT devrait être mieux affirmée	53
5.1.2	Des statuts à adapter à la réalité du fonctionnement des deux associations	55

Rapport d'observations définitives

5.1.3	Une distinction de l'association CaRT et du CRT en trompe l'œil.....	56
5.1.4	La région n'a pas expressément autorisé la mise à disposition de moyens du CRT au bénéfice de l'association CaRT.....	58
5.2	La situation financière du CRT et de l'association CaRT.....	59
5.2.1	La situation financière du CRT s'est dégradée du fait de la baisse de la subvention régionale	59
5.2.2	L'équilibre financier de l'association CaRT, assuré jusqu'à présent, est désormais fragilisé..	62
5.3	La gestion des ressources humaines (RH).....	66
5.3.1	Le CRT	66
5.3.2	L'association CaRT	67
ANNEXES.....		70

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de l'association « Comité régional du tourisme » (CRT), de l'association « Centres d'accueil régional du Tourisme » (CaRT) et de la région Île-de-France dans ses relations avec ces deux associations. En effet, la région Île-de-France leur confie une partie de la réalisation de sa politique en matière de tourisme et notamment, concernant le CRT, l'élaboration et de la mise en œuvre du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL).

L'association « Comité régional du tourisme » a fusionné, avec l'association « Choose Paris Region » qui assure, depuis le 1^{er} juillet 2023, le rôle de comité régional du tourisme tel que prévu aux articles L 131-3 et suivants du code du tourisme. Le contrôle de la chambre a porté sur l'activité du CRT avant cette opération de fusion-absorption.

La chambre a concomitamment réalisé un examen de la gestion de l'Office de Tourisme et des Congrès de Paris (OTCP) et de la Ville de Paris dans ses relations avec cette association.

Un écosystème du tourisme francilien à recomposer

L'état du droit du tourisme n'apparaît plus adapté à la réalité des pratiques touristiques contemporaines. La déclinaison de la compétence touristique aux différentes strates territoriales n'est pas adaptée aux spécificités de la région capitale. Chaque niveau de collectivité est compétent en matière touristique, entraînant dilution et redondance dans les interventions publiques, sans empêcher pour autant que certains pans de la politique touristique ne soient légalement couverts par aucun acteur. Il en est ainsi de la commercialisation de prestations touristiques dans les aéroports, services rendus par l'association CaRT.

Cet empilement de compétences, épousant l'organisation territoriale française, n'a aucun sens pour un touriste. L'approche par destination, autour d'une marque unique, des messages, supports de promotion et données communs et non dispersés par acteurs ou territoires apparaît la plus pertinente. Dans ces conditions, la chambre a exploré les modalités de mutualisation des principaux opérateurs publics du tourisme à cadre juridique inchangé.

En dehors d'une modification législative ou d'une fusion d'organismes, la mise en place d'une structure de mutualisation comme un groupement d'intérêt économique (GIE) permettrait d'offrir immédiatement un cadre d'action aux points d'informations touristiques dans les aéroports et d'améliorer la lisibilité de la destination en évitant la redondance et l'éparpillement des missions des acteurs. Le GIE pourrait ainsi être le support d'un site internet partagé, du marketing et des actions de promotion et de prospection de la destination.

Cependant, la mise en pratique de ce scénario suppose l'adhésion des principaux acteurs de la destination

La région ne s'est pas dotée des outils nécessaires à la mesure de l'efficacité et de la pertinence des actions engagées pour la mise en œuvre de son schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL)

L'absence d'objectifs cibles et d'indicateurs assortis aux deux schémas stratégiques qui se sont succédés depuis 2017 (SRDTL 2017-2021 et SRDTL 2022-2028) ne permet pas d'en apprécier l'efficacité pour proposer des actions correctrices.

Le schéma 2017-2021 prévoyait la tenue d'un comité de suivi piloté par la région, incluant notamment le CRT et les comités départementaux du tourisme, qui n'a jamais été réuni. Il aurait pourtant permis à l'ensemble des acteurs institutionnels du tourisme en Île-de-France de s'approprier la stratégie régionale et de l'intégrer dans le développement de leur propre politique.

Les relations entre la région et les CaRT sont affectées par plusieurs irrégularités

La région a délégué aux CaRT l'exercice d'une compétence, la commercialisation de produits touristiques, qu'elle ne détient pas elle-même car elle est réservée au bloc communal et aux départements. Par ailleurs, elle fixe à l'association CaRT des objectifs commerciaux dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens qui pourrait relever du droit de la commande publique, l'association intervenant comme un opérateur dans un champ concurrentiel.

Enfin, la subvention de fonctionnement versée par la région, insuffisamment assise sur des contreparties de service public est susceptible d'être considérée comme une aide d'État irrégulière, pouvant faire l'objet d'une procédure en restitution.

Si la situation financière des deux associations est saine, les performances commerciales de l'association CaRT dépendent de quelques produits dont la pérennité n'est pas assurée

Si la situation financière des deux associations apparaît saine, c'est parce qu'elles bénéficient de subventions de fonctionnement versées par la région Île-de-France et par Aéroport de Paris, pour l'association CaRT.

En effet, le volume d'activité de cette dernière est insuffisant pour assurer sa rentabilité. Le chiffre d'affaires repose sur trois seuls produits (vente de titre de transports, Paris Muséum Pass, vente de billets d'entrée au parc Disneyland Paris), dont la pérennité n'est pas assurée.

Enfin, l'association CaRT ayant bénéficié du recours à l'activité partielle durant la crise sanitaire, alors que le coût de sa masse salariale était couvert par la subvention reçue de la région, elle s'expose au risque de remboursement des financements reçus au titre du chômage partiel.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule une recommandation concernant la régularité et deux recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

La recommandation de régularité :

Recommandation régularité 1 : (région Île-de-France) Si elle ne choisit pas de les gérer en régie, la région doit, en application des règles de la commande publique, mettre en concurrence les activités de commercialisation des prestations et services touristiques, conformément au cadre défini par la décision du Conseil d'État du 6 avril 2007, Commune d'Aix-en Provence. La subvention régionale à l'association CaRT est susceptible de constituer une aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne. 36

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : (Région Île-de-France) Mettre en place l'instance de suivi prévue par le schéma 2022-2028 associant les acteurs publics du tourisme francilien pour une plus grande cohérence des actions. 20

Recommandation performance 2 : (Comité Régional du Tourisme) Établir une convention globale organisant les domaines de coopération et de mutualisation entre l'OTCP et le CRT..... 48

Rapport d'observations définitives

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'association Comité régional du Tourisme (CRT), de l'association Centres d'Accueil régionaux du Tourisme (CaRT) et de la région Île-de-France pour ce qui concerne ses relations avec ces deux associations.

Une notification d'ouverture du contrôle a été adressée en juillet 2022 à la région Île-de-France et au CRT et en octobre 2022 à l'association CaRT.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé dans son intégralité à Mme Péresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France, M. Jeunemaître, président des associations CRT et CaRT et à M. le Préfet de région Île-de-France.

Des extraits ont été envoyés à M. Valletoux, ancien président des associations CRT et CaRT, M. Feldzer, ancien président des associations CRT et CaRT, la chambre de commerce et d'industrie de Paris, la société Aéroport de Paris, la Ville de Paris, la métropole du Grand Paris, le département des Hauts de Seine, le département des Yvelines, le département de Seine-Saint-Denis, le département de Seine et Marne le département du Val-de-Marne, le département de l'Essonne, le département du Val-d'Oise.

Enfin, la chambre a reçu, le 21 novembre 2023, une réponse à la communication administrative adressée à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) appelant son attention sur le fait que la déclinaison de l'exercice de la compétence touristique aux différentes strates territoriales en Île-de-France induisait à la fois des conflits de compétences entre collectivités et des situations de vide juridique et pouvait nuire à l'efficacité des actions de promotion, d'accueil et de commercialisation touristiques, tout particulièrement dans la région capitale.

Après avoir délibéré, les 15 novembre et 8 décembre 2023, des réponses apportées à ses observations provisoires, la chambre a retenu les observations définitives suivantes.

Encadré n° 1 : Avertissement

L'association « Comité régional du tourisme » a fusionné le 1^{er} juillet 2023 avec l'association « Choose Paris Region » qui assure désormais le rôle de comité régional du tourisme tel que prévu aux articles L. 131-3 et suivants du code du tourisme. Le contrôle de la chambre a porté sur l'activité du CRT entre 2015 et 2022. L'association « Choose Paris Region » venue aux droits et obligations du CRT depuis le 1^{er} juillet 2023 n'est donc pas concernée par les observations du présent rapport. Il sera ainsi toujours fait référence dans le rapport au CRT comme une entité autonome.

Rapport d'observations définitives

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 L'ACTION REGIONALE EN FAVEUR DU TOURISME

Le présent rapport examine la politique touristique de la région Île-de-France et sa mise en œuvre par ses principaux opérateurs, le comité régional du tourisme (CRT) et l'association centres d'accueil régionaux du tourisme (CaRT), d'un point de vue institutionnel. Il ne traite donc pas du tourisme dans sa dimension économique (fiscalité, formation, développement des meublées touristiques, etc.).

1.1 La France est la première destination touristique mondiale

1.1.1 Après deux années d'effondrement de la fréquentation touristique celle-ci retrouve en 2022 son niveau d'avant crise sanitaire

La croissance économique mondiale, les évolutions dans le domaine des transports, des nouvelles technologies et l'allègement des règles en matière de visas touristiques expliquent la forte progression au niveau mondial du nombre de touristes internationaux dont le nombre a plus que triplé en 30 ans passant de 435 millions en 1990 à près de 1,5 milliard en 2019.

Portée par cette dynamique, la France s'est affichée durant la décennie 2010-2019 comme la première destination mondiale devant l'Espagne et les États-Unis. L'accueil des touristes étrangers n'a cessé de croître jusqu'en 2019 pour atteindre quelques 90 millions de visiteurs, soit une augmentation de 7,7 % en cinq ans (2015-2019). Le succès de la destination s'explique par la richesse de son patrimoine, sa position géographique stratégique et la qualité de ses infrastructures.

L'arrivée massive de touristes étrangers sur le territoire, ajoutée à l'importante clientèle française, a pour conséquence un nombre de nuitées en hébergement collectif important (442 millions en 2019) et en augmentation constante sur la période 2015-2019 (+ 8,9 %).

La pandémie de 2020 a eu un impact dévastateur sur le tourisme hexagonal. Cette année-là, la France n'a accueilli que 40 millions de touristes internationaux. Les recettes touristiques internationales ont enregistré une baisse de plus de 50 % par rapport à 2019. L'année 2021 s'est inscrite dans une perspective plus favorable avec un marché domestique dynamique, une bonne résilience des marchés européens et une reprise progressive du marché américain.

Durant les six premiers mois de l'année 2022 la fréquentation touristique est revenue à un niveau comparable, voire supérieur, à celui de 2019, aussi bien pour le tourisme international que pour le tourisme intérieur.

1.1.2 La satisfaction des visiteurs étrangers est en progression

Une enquête de satisfaction des clientèles touristiques en France réalisée en pour la direction générale des entreprises et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour l'année 2019 montre une amélioration de la qualité de l'accueil des touristes étrangers en France et de la compétitivité de la destination France par rapport aux autres régions d'Europe.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 1 : Satisfaction des visiteurs étrangers après un séjour en France

	Indicateur de satisfaction générale	Indice de rapport qualité-prix	(en %)	
			Intention de recommandation	Intention de revisite du pays *
France 2019	209	139	74	62
France 2017	192	135	73	57
Évolution 2019/2017	(+17)	(+ 4)	(+ 1)	(+ 5)
Norme EUROMED 2019	206	167	72	48
Norme Europe centrale	213	154	77	51
Norme Europe du sud	209	181	73	46

Source : Enquête Travelstat pour la direction générale des entreprises et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, mars 2020

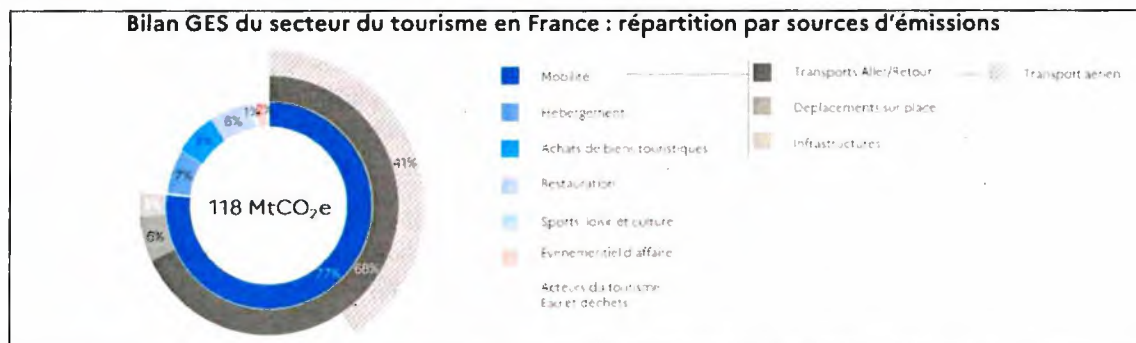
1.1.3 Le poids économique et le bilan carbone du secteur du tourisme en France sont significatifs

Le secteur touristique représentait 1,3 million d'emplois salariés, 7,5 % du PIB en 2019 et 11 % des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire.

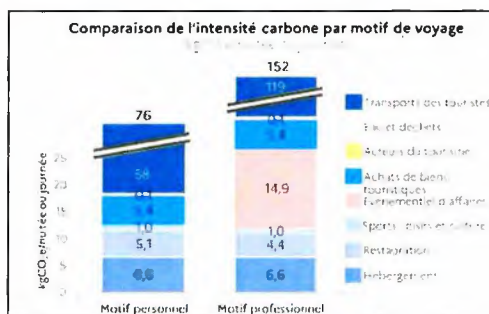
L'ADEME a réalisé en 2021 le bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur du tourisme en France en 2018¹. Celui-ci prend en compte les émissions générées par l'ensemble de la chaîne de l'industrie touristique et inclut le tourisme réceptif (séjours d'étrangers en France) et interne (séjours et excursions de français en France).

Encadré n° 2 : Bilan des émissions de gaz à effet de serre du secteur du tourisme en France

En 2018 le secteur a émis 118 millions de tonnes de CO₂, soit 11 % des émissions de GES en France.



L'étude montre que le tourisme de loisirs est moins producteur de GES que le tourisme d'affaires dans la mesure où les séjours de loisirs sont généralement plus longs que les séjours professionnels et ne requièrent pas l'utilisation des infrastructures nécessaires à l'organisation des congrès, foires et salons.

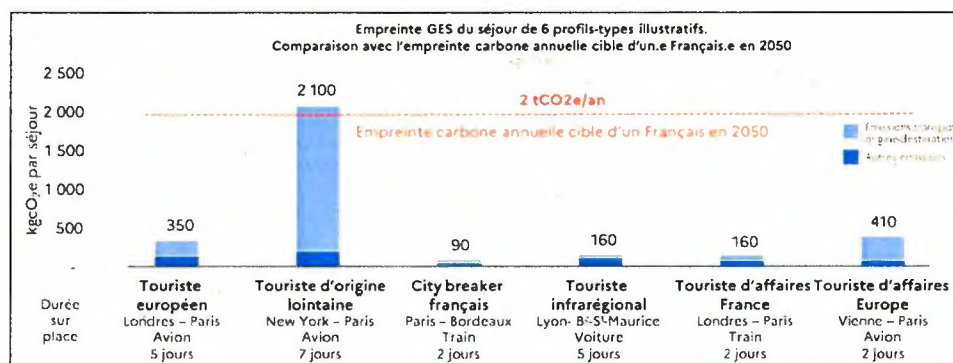


¹ L'étude a été menée à partir des données 2018, donc antérieurement à la crise du Covid-19.

Rapport d'observations définitives

De même, avec une moyenne de GES de 44 kg de CO² par nuitée ou journée, le tourisme interne est moins producteur de GES que le tourisme réceptif dont les émissions sont en moyenne de 175 kg de CO². Les touristes les plus émetteurs sont ceux qui cumulent une longue distance origine-destination et un mode de transport très carboné.

De façon générale, les pratiques actuelles de tourisme rendent difficile l'atteinte de l'objectif visé par l'accord de Paris de 2 tonnes de CO²/an/personne en 2050.



ADEME, Bilan des émissions de gaz à effet de serre du secteur du tourisme en France - Synthèse, avril 2021

1.2 Malgré les crises qui ont jalonné la dernière décennie, l'Île-de-France conserve un haut niveau de fréquentation touristique

1.2.1 Après l'effondrement du tourisme dû à la crise sanitaire de 2020, une reprise depuis deux ans

En 2019 l'Île-de-France avait accueilli plus de 50 millions de visiteurs. En 6 ans (2014-2019), 5 millions de touristes supplémentaires ont visité la région (+ 10,5 %), principalement des visiteurs étrangers (+ 16,2 %), et, dans une moindre proportion, des touristes français (+ 6,4 %). Les touristes français représentaient 56 % des visiteurs, en recul de 2 points par rapport à 2014.

L'importance du tourisme en Île-de-France s'explique d'abord en raison de la richesse de son patrimoine culturel et artistique, particulièrement dans la capitale. Une douzaine de sites et monuments accueillent chaque année plus d'un million de visiteurs.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 2 : Fréquentation des principaux sites culturels et de loisirs d'Île-de-France²

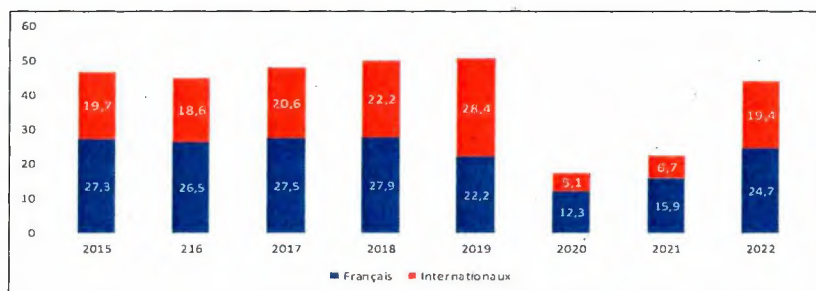
Sites culturels et de loisirs	2022
Musée du Louvre	7 726 321
Château de Versailles (y compris spectacles)	6 900 000
Tour Eiffel	5 849 000
Musée d'Orsay	3 270 182
Centre Pompidou	3 009 570
Muséum d'histoire naturelle	2 320 182
Cité des sciences et de l'industrie	1 992 823
Arc de triomphe	1 754 747
Sainte Chapelle	1 201 621
Cité médiévale de Provins	1 200 000
Petit Palais	1 082 683
Musée Carnavalet	1 058 014
Musée de l'orangerie	1 013 265
Panthéon	949 756
Parc zoologique de Paris	702 292
Cité de l'architecture et du patrimoine	658 157
Zoo de Thoiry	640 001
Tour Montparnasse	599 269

Source : CRT, bilan de l'activité touristique à Paris Île-de-France

La région, comme le reste du territoire, a connu des variations de fréquentation touristique en raison d'abord des attentats de l'année 2015 mais surtout de la crise sanitaire. Celle-ci a eu un impact important sur le niveau de fréquentation des équipements et des sites touristiques régionaux et sur la fréquentation hôtelière. Si, en 2019, plus de 50 millions de touristes ont visité l'Île-de-France, ils n'étaient à peine plus de 17 millions en 2020 (- 66 %), en raison principalement de la désertion des clientèles étrangères.

L'année 2021 a enregistré une légère reprise de l'activité, reprise qui s'est accentuée en 2022. Selon les évaluations du comité régional de tourisme, la région a accueilli 44,1 millions de touristes durant l'année 2022, soit 6,1 millions de moins qu'en 2019 (- 13 %) mais 21,5 millions de plus qu'en 2021 (+ 95 %).

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de visiteurs de l'Île-de-France 2015-2022 (en millions)



Source : CRT - Bilans de l'activité touristique à Paris Île-de-France

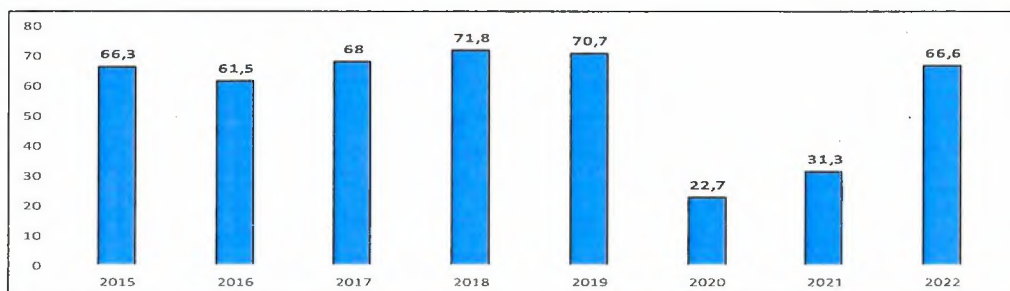
Le nombre de visiteurs figurant dans le graphique ci-dessus ne prend pas en compte les « excursionnistes », touristes qui effectuent des visites du patrimoine naturel ou artistique régional sur une seule journée et sans recourir à un hébergement sur place.

² Cette liste n'est pas exhaustive, la fréquentation des sites culturels ou de loisirs n'étant pas toujours connue.

Rapport d'observations définitives

L'effondrement du tourisme en 2020 et 2021 a eu des conséquences économiques importantes qui ont affecté tant les sites naturels et patrimoniaux que les lieux d'hébergement. La consommation touristique totale, qui s'était élevée à près de 22 milliards d'euros en 2019, était tombée à 6 milliards d'euros en 2020. Le redressement de la fréquentation amorcé en 2021 a entraîné un relèvement des consommations à hauteur de 8,4 milliards d'euros. Ce redressement s'est poursuivi en 2022 avec une consommation touristique de 19,6 milliards d'euros.

Graphique n° 2 : Évolution du nombre de nuitées hôtelières 2015-2022 en région parisienne (en millions)



Source : CRC à partir de CRT, Bilans de l'activité touristique à Paris-Île-de-France, 2015-2022

À ces nuitées hôtelières s'ajoutent les hébergements dans les meublés et locations saisonnières qui ont représenté 8 millions de nuitées en 2022 contre 10,6 millions en 2019 et 9,9 millions en 2018.

1.2.2 L'Île-de-France, première région française pour le tourisme d'affaires

L'Île-de-France se singularise par l'importance de son tourisme d'affaires. Avec 700 000 m² d'espaces couverts, la région dispose en effet de la première offre de surfaces en Europe, adaptées à toutes les formes de manifestations, compte tenu de leur diversité en termes d'équipements et de surfaces³. Parmi les 21 sites d'expositions que compte la région, Paris-Nord Villepinte, d'une surface de 246 312 m², constitue le plus grand site d'exposition et de congrès en France et le 7^e en Europe. Le parc des expositions de la porte de Versailles, d'une surface de 216 000 m², est le 10^e site d'exposition et de congrès européen mais le premier pour les manifestations grand public. Il possède par ailleurs, depuis 2017, le plus grand et le plus moderne centre de congrès d'Europe, le Paris Convention Centre.

Avec la pandémie, le nombre de salons organisés dans la région a diminué de plus de 70 % en 2020, passant de 434 en 2019 à 128 en 2020. Le recul est plus important encore pour les congrès dont le nombre a baissé de 88 % en 2020. Le tourisme d'affaires a repris un peu de vigueur en 2021, tout en restant très en-deçà des résultats de l'année 2019. 202 salons en présentiel ont été annulés, entraînant une perte de 5,8 millions de visiteurs et de 3,2 milliards d'euros de retombées économiques. Le niveau élevé d'internationalisation des salons professionnels franciliens, atout habituellement indéniable pour la région, s'est révélé pénalisant au 1^{er} semestre 2022. Si elles s'atténuent, les conséquences de la crise sanitaire perdurent en 2022. Bien qu'à la mi-année aucun salon n'ait été annulé, la Chambre de commerce et d'industrie évalue à 1,1 million la perte de visiteurs et à plus de 0,5 milliard d'euros le manque à gagner pour la région.

³ **Centres majeurs** : Paris Nord Villepinte, Paris expo Porte de Versailles, Paris le Bourget, Palais des congrès de Paris – **Centres de taille intermédiaire** : la Grande halle de La Villette, business solutions by Disneyland Paris, le Paris Event Center, le parc floral de Paris, l'espace Jean Monnet, l'espace Champerret, les docks de Paris, le Carrousel du Louvre – **Centres de petite taille** : l'espace Grande Arche, le palais des congrès Paris Saclay, la maison de la mutualité, la Cité des Sciences et de l'industrie – univers science, l'espace Charenton, la salle Wagram, le palais Brongniart, le palais des congrès d'ici, le palais des congrès de Versailles, la chaîne du Roy.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 3 : Évolution du tourisme d'affaires en Île-de-France (2015-2021)

Salons	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de salons	399	413	439	446	434	128	212
Evol. (%)						-70,5%	-51,2%
Nombre de visiteurs (millions)	8,3	9,1	8,4	9,4	8,1	1,8	2,1
Evol. (%)						-77,8%	-74,1%
Retombées économiques (milliards d'€)	4,1	4,2	4,1	5,0	4,2	1,0	1,0
Congrès	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021
Nombre (en présentiel)	1 004	1 118	1 110	1 192	1 084	128	331
Evol. (%)						-88,2%	-69,5%
Nombre de congressistes (milliers)	761	854	773	882	923	215	534
Evol. (%)						-76,7%	-42,1%
Retombées économiques (milliards d'€)	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5		0,7
Événements d'entreprise et événements divers	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021
Nombre d'événements	2 701	2 341	1 573	1 282	1 696	721	910
Evol. (%)						-57,5%	-46,3%
Nombre de visiteurs (millions)	2,7	2,7	1,6	1,7	4,2	0,8	1,1
Evol. (%)						-81,0%	-73,8%

Source : Chambre de Commerce et d'industrie de Paris Île-de-France, Tourisme d'affaires Paris Île-de-France

Le classement International Congress And Convention Association (ICCA)⁴ des villes les plus attractives pour l'organisation des grands congrès place régulièrement Paris à la première ou à la deuxième place. Toutefois le classement 2021 lui a été défavorable et Paris a été placée à la huitième place seulement. Mais ce mauvais score serait dû selon tous les professionnels rencontrés à une erreur lors de la remontrée des manifestations organisées en 2021⁵ et les professionnels du tourisme d'affaires considèrent en général que Paris devrait retrouver en 2022 les premières places du classement.

Le classement ICCA met en évidence un basculement d'un grand nombre d'événements en mode virtuel ou hybride. Ainsi, Paris a accueilli en 2021 50 événements sur les 84 prévus, dont 7 en présentiel, 31 en virtuel et 12 en hybride et, pour le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) cette tendance à la diversification des modes de participation pourrait durer.

1.3 Le tourisme est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales

L'État, les régions, les départements et les communes sont compétents en matière de tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

L'État définit et met en œuvre la politique nationale. Il conduit les opérations de promotion touristique, par l'intermédiaire du GIE Atout France, en liaison avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés et favorise la coordination des initiatives publiques et privées.

La loi NOTRe⁶ réaffirme la place des régions comme chefs de file du développement économique sur leur territoire. Les régions définissent les objectifs à moyen terme du développement touristique régional et en fixent les modalités et conditions de mise en œuvre au travers les schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL). Responsables des données relatives à l'activité touristique sur leur territoire, elles coordonnent les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement et de la promotion touristiques.

⁴ L'ICCA publie un classement annuel de référence des plus grandes villes de congrès mondiales et européennes.

⁵ Selon les personnes interrogées, l'office de tourisme et des congrès de Paris n'aurait renseigné que les événements s'étant tenus en présentiel alors que les formats digitaux et hybrides étaient également à prendre en compte.

⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Rapport d'observations définitives

Sur la période contrôlée, trois SRDTL se sont succédé en Île-de-France. La définition et la mise en œuvre de cette politique sont réalisées par le comité régional du tourisme (CRT). La région confie également l'accueil, l'information et la vente de services et produits et prestations touristiques à l'association des centres d'accueil régionaux du tourisme (CaRT), ce qui constitue une particularité.

L'association « Comité régional du tourisme » a fusionné, dans le cadre d'une fusion-absorption, avec l'association « Choose Paris Region ». C'est, depuis le 1^{er} juillet 2023, cette association qui assure le rôle de comité régional du tourisme prévu aux articles L. 131-3 et suivants du code du tourisme.

Les départements établissent, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique et peuvent créer un comité départemental du tourisme et des loisirs.

Enfin, les communes peuvent instituer un office du tourisme auquel elles confient l'accueil et l'information des touristes et la promotion touristique en coordination avec les comités départementaux et régionaux.

Les compétences des communes en matière touristique ont été affectées par de nombreux changements législatifs. Les lois du 27 janvier 2014 (loi Maptam⁷) et du 7 août 2015 (loi NOTRe) ont organisé le transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » au profit d'une part des métropoles et des communautés urbaines et d'autre part des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Toutefois, deux lois⁸ sont venues tempérer ce transfert en permettant sous certaines conditions, à des communes touristiques érigées en stations classées de tourisme de conserver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Les offices de tourisme et syndicats d'initiative qui peuvent être créés par les communes et les groupements de communes peuvent emprunter différentes formes juridiques d'organisation : association, régie (directe ou établissement public administratif), établissement public industriel et commercial, société d'économie mixte locale, société publique locale.

La métropole du Grand Paris (MGP) fait exception dans ce paysage institutionnel car elle ne dispose pas de compétence propre en matière touristique. De fait, les communes membres de la MGP restent titulaires de cette compétence qu'elles peuvent transférer à l'établissement public territorial auquel elles appartiennent par ailleurs, sauf si ce dernier l'a lui-même héritée de l'intercommunalité à laquelle il a succédé, comme Plaine Commune.⁹

La MGP dispose néanmoins de compétences connexes en matière de développement économique, social et culturel qui lui permettent d'aménager et de gérer des zones touristiques et de prendre part à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, notamment.

Par délibération du 14 avril 2023, le conseil métropolitain a autorisé la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'Office de Tourisme et des Congrès de Paris (OTCP) et approuvé les orientations de la feuille de route métropolitaine en matière de tourisme consistant à :

- activer le territoire,
- développer le tourisme et les loisirs « fluvestres »,

⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁸ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁹ Les lois Maptam et NOTRe ont créé une organisation territoriale spécifique à la zone centrale de l'Île-de-France sur trois niveaux : la MGP est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont sont membres 130 communes et Paris et son ressort est subdivisé en 12 « territoires » dont l'un correspond à Paris et les 11 autres, dotés de la personnalité juridique et organisés sous la forme d'établissements publics territoriaux, sont assimilables à des syndicats de communes. Trois communautés d'agglomération préexistantes (Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest) ont été remplacées par des établissements publics territoriaux éponymes.

Rapport d'observations définitives

- valoriser le tourisme de proximité,
- élaborer et mettre en œuvre une stratégie de l'hébergement touristique.

Du fait de l'absorption du comité régional du tourisme par l'agence de développement économique Choose Paris Region, la MGP, parce qu'elle siège au sein des instances de Choose, se trouve de ce fait également associée à la politique touristique de la région.

La Ville de Paris, agissant en qualité de département a élaboré une stratégie de développement touristique 2016-2022, et en qualité de commune, s'est dotée d'un office de tourisme et des congrès (OTCP).

La gouvernance du tourisme est donc éclatée entre différents acteurs publics et la situation est rendue plus complexe encore en Île-de-France du fait du choix de la région de recourir à deux opérateurs distincts pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement du tourisme et en raison de la position stratégique de la capitale, destination mondiale de loin la plus importante au niveau régional et promue par tous les opérateurs touristiques en région et au-delà.

Encadré n° 3 : Répartition des compétences « Tourisme »

Commune ou EPCI	Département	Région	État
Peut instituer un office de tourisme dont elle détermine le statut.	Établit le schéma d'aménagement touristique départemental.	Définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional.	Définit et met en œuvre la politique nationale du tourisme.
Création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique	Crée le comité départemental du tourisme et lui confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du département.	Coordonne les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.	Instruction des demandes de classement ou d'agrément des établissements touristiques
Assure l'accueil et information des touristes ainsi que la promotion touristique	Contribue à l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels, les organismes et toute structure locale intéressés à l'échelon départemental et intercommunal	Fixe le statut du comité régional du tourisme, qui élabore le schéma régional du tourisme et des loisirs et met en place la politique régionale dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle.	
L'office de tourisme peut commercialiser des prestations de services touristiques dans les conditions prévues par le code de tourisme	Établit un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée	Le CRT réalise les actions de promotion touristique de la région en France et à l'étranger	

Source : Code du tourisme

1.4 Le schéma de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL) traduit la volonté régionale de soutenir le tourisme dans un contexte de crises récurrentes

1.4.1 La région a élaboré le SRDTL conformément aux dispositions du code du tourisme

Aux termes de l'article L. 131-1 du code du tourisme et « dans le cadre de ses compétences en matière de planification, la région définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs [...] fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs ainsi définis par le plan régional, notamment en matière de financement. [...] ».

Rapport d'observations définitives

Conformément à l'article L. 131-8, « le comité régional du tourisme élabore le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs qui est ensuite soumis à l'approbation du conseil régional, après consultation du comité économique et social régional ainsi que des comités départementaux du tourisme et organismes assimilés ».

Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs en vigueur a été approuvé par délibération du conseil régional le 19 mai 2022.

L'implication du CRT dans l'élaboration des schémas successifs a varié selon les périodes. Pour la préparation du schéma 2011-2016, son rôle s'est limité à la réalisation d'un diagnostic et à l'organisation de la concertation. Au contraire, la région après avoir fixé les grands axes de sa stratégie touristique lui a confié l'élaboration des deux schémas suivants.

1.4.2 Une volonté de la région d'intégrer l'action en faveur du tourisme dans une stratégie plus globale d'attractivité économique

Une des préoccupations des schémas qui se sont succédé a été de maintenir l'Île-de-France au premier rang des destinations mondiales en matière de tourisme de loisirs et d'affaires, dans un contexte de concurrence accrue entre les destinations.

Or, depuis quelques années, dans les grandes métropoles internationales concurrentes, telles Londres ou New-York, la promotion touristique est intégrée à l'ensemble des stratégies d'attractivité (investissements étrangers, grands événements et accueil d'étudiants étrangers, par exemple). Ces métropoles se fixent des objectifs précis de retombées économiques et d'actions de promotion ciblées sur des marchés au fort potentiel de création de valeur et d'image.

La région francilienne voit son leadership fortement concurrencé par ces métropoles, qui réalisent régulièrement de meilleurs scores que la destination Paris sur plusieurs indicateurs (fréquentation des principales expositions mondiales, visibilité numérique, valorisation économique de la marque, sécurité, etc.).

C'est dans une telle perspective de meilleure intégration du tourisme dans une logique d'attractivité économique, et pour favoriser la stratégie d'influence de la région comme destination d'affaires, que la région a décidé de fusionner « Choose Paris Region », agence d'attractivité économique régionale, avec le CRT. Cette nouvelle structure a été créée dans le courant de l'année 2023¹⁰.

1.4.3 Les axes de la politique régionale en faveur du développement du tourisme

L'examen des trois schémas successivement déployés depuis 2015 (SRDTL 2011-2016, 2017-2021 et 2022-2028), montre que la stratégie mise en place par la région pour conforter la place du tourisme dans l'économie régionale, se décline de façon constante autour de trois axes principaux :

- la promotion et la diversification de la destination Paris Île-de-France ;
- l'amélioration de la qualité de l'offre ;
- l'accélération de la transformation numérique.

L'objectif de développement du tourisme durable, inclus dans le SRDTL 2011-2016 mais peu présent dans le schéma 2017-2021 est réaffirmé dans le SRDTL 2022-2028.

¹⁰ Délibération du conseil régional d'Île-de-France du 31 mai 2023

1.4.3.1 Promotion et diversification de la destination Paris Île-de-France

Pour conserver sa position de leader en matière de tourisme, la région a prévu dans chacun de ses schémas la réalisation de campagnes de promotion de la destination Paris Île-de-France à l'international.

Mais la recherche d'une plus grande attractivité de la destination passe aussi par une diversification de l'offre, avec la mise en valeur des territoires à fort potentiel touristique. Ainsi le schéma 2017 prévoyait-il de concentrer les moyens sur une quinzaine de sites sur lesquels devaient être développés des « *parcours régionaux* », pour favoriser le desserrement des flux touristiques centrés sur la capitale et renouveler la destination. La région se proposait également de construire des parcours thématiques.

La promotion et la diversification de la destination demeurent une priorité du schéma 2022-2028 mais les objectifs de la région ont connu une inflexion significative du fait de la crise sanitaire et de ses conséquences sur la fréquentation touristique.

La succession des crises a en effet démontré la nécessité de compenser la perte temporaire d'une ou plusieurs clientèles, par d'autres catégories de visiteurs. Aussi la région entend-elle réaliser « *un nouvel équilibre entre les différentes clientèles pour garantir la résilience de l'offre touristique et de loisirs en cas de crise*¹¹ ». Au-delà donc de la promotion dirigée vers les clientèles lointaines, la région entend adapter sa stratégie marketing en direction des Franciliens, des Français et de la clientèle européenne, « *repeaters*¹² » notamment, plus facile à reconquérir à l'issue d'une crise.

Enfin la région se propose de renforcer l'attractivité de la destination Paris région en accueillant de grands événements culturels, sportifs et d'affaires. Le schéma 2022-2028, dans la continuité des précédents, réaffirme donc l'engagement régional tendant à l'augmentation du nombre de salons et congrès majeurs en Île-de-France et à l'amélioration des services aux clientèles d'affaires. S'agissant des grands événements sportifs à venir la région a prévu de construire, en lien avec le CRT et les CaRT, un plan d'actions régional dédié au tourisme pendant la Coupe du Monde de Rugby et les Jeux Olympiques et Paralympiques.

1.4.3.2 Amélioration de la qualité de l'offre

Le poids des clientèles de proximité, plus de 83 % des touristes sont français ou européens, rend indispensable l'adoption d'une stratégie de fidélisation de celles-ci. Les SRDTL successifs mettant l'accent sur « *l'expérience visiteur* » ont mis en place une stratégie visant à supprimer les motifs d'insatisfaction, révélateurs pour la plupart, de faiblesses structurelles de la destination (propreté de l'espace public, sécurité, qualité des transports, faibles compétences linguistiques). La correction de certaines de ces faiblesses ne dépend pas directement des acteurs du tourisme et relèvent d'autres politiques structurelles de la région. Celle-ci affiche dans le schéma de 2022 une claire intention de mobiliser ces politiques au profit du tourisme.

Le schéma 2022 entend également porter une attention particulière à des publics spécifiques, seniors dont le nombre grandissant doit conduire les professionnels à adapter leurs propositions d'activités, ou encore jeunes et familles.

¹¹ Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Île-de-France, 2022-2028, p. 46.

¹² Touristes qui viennent plus d'une fois dans la même destination.

Rapport d'observations définitives

1.4.3.3 Accélération de la transformation numérique

Le schéma 2017-2021 notait que la destination Paris région accusait, par rapport à d'autres grandes métropoles internationales, un retard dans la définition de « *parcours client* » et les technologies numériques.

Contrairement à Paris, à Londres comme à New-York les outils numériques de promotion de la destination sont utilisés pour accroître la visibilité de celle-ci mais aussi comme source de revenus et outils de pilotage des actions engagées par les professionnels. Plus généralement, de nombreuses destinations ont fortement investi dans l'expérience numérique du visiteur et développé des services connectés efficaces, ce que Paris n'avait pas fait encore au moment de l'élaboration du schéma 2017-2021.

Conséquence de cette situation, la valorisation économique des marques « *Paris* » et « *Visit Paris région* » reste en retrait par rapport à celles de ses principaux concurrents. À titre d'exemple, le coût par clic payé par les annonceurs pour les mots clés « *Nom de la destination + Tourism* » était sur Google de 1,3 € pour New-York, 1,26 € pour Shanghai, 0,95 € pour Londres et Rome mais seulement de 0,9 € pour Paris.

La région se proposait donc dès le schéma 2017-2021 d'accompagner la transformation numérique de l'offre pour faire de Paris la première destination connectée. Elle s'engageait à soutenir les dynamiques d'innovation et de transformation numérique pour la création de nouvelles offres et services, pour mieux répondre aux attentes des visiteurs.

La crise sanitaire et ses conséquences ont conduit la région à accélérer la démarche de digitalisation de la chaîne touristique. Une action « *digitalisation de l'offre* » a été créée au sein du fond régional pour le tourisme (FRT) pour soutenir l'accélération de la transition numérique. Cette démarche est poursuivie dans le schéma 2022-2028.

1.4.3.4 Développement du tourisme durable

Si le tourisme durable était un des objectifs principaux du SRDTL 2011-2016, qui ambitionnait « *la conversion écologique et sociale pour faire de Paris Île-de-France la première destination mondiale de tourisme durable* », au contraire le sujet était peu présent dans les préoccupations régionales des années 2017 à 2021. En réponse aux observations provisoires, la région a précisé que différentes actions du schéma intégraient une telle dimension, comme par exemple la promotion des transports en commun ou la transformation numérique de l'offre touristique. La chambre relève que ces actions, même si elles contribuaient par ailleurs à un tourisme plus écoresponsable, étaient avant tout motivées par la volonté de renforcer l'attractivité de la région en matière de tourisme.

Le SRDTL 2022-2028 affiche de nouveau le tourisme durable comme une priorité.

La volonté de la région de promouvoir un tourisme durable est inscrite dans plusieurs de ses politiques sectorielles : plan régional de prévention et de gestion des déchets, stratégie régionale pour l'économie circulaire, plan air-climat, plan hydrogène et plan vélo, etc. La filière touristique a été intégrée de manière globale dans chacun de ces engagements.

L'organisation d'une COP régionale en 2020 a abouti à la formulation de propositions pour « *la reconstruction écologique de la région* » dans laquelle s'intègre le volet tourisme durable du SRDTL.

Rapport d'observations définitives

Concrètement l'action de développement d'un tourisme durable devrait se déployer dans quatre directions :

- l'amélioration de l'accessibilité des sites touristiques par transports en commun,
- le développement d'une offre touristique cyclable et de randonnée pédestre,
- le soutien aux produits locaux et aux circuits courts,
- le développement et la structuration de l'offre durable en matière d'hébergements.

1.5 Des outils de pilotage insuffisants et des objectifs opérationnels trop peu précis pour permettre le suivi de l'efficacité des actions engagées

1.5.1 Les schémas ne comportent ni objectifs ni indicateurs cible permettant de mesurer l'efficacité de l'action régionale

Le rapport de la chambre régionale des comptes, en 2015, relatif au CRT, regrettait qu'« *il n'existe pas d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs d'évaluation et de suivi [du] déploiement [du SRDTL 2011–2016]* ». Ce constat avait été relayé par la région elle-même dans le bilan du schéma 2011-2016, notant que, « *l'absence d'objectifs précis déclinant cette stratégie en actions concrètes et l'absence d'indicateurs de performance ont malheureusement contribué à diluer les ambitions initiales dans une succession de mesures non coordonnées et participant largement à un saupoudrage d'aides sans réel fil directeur. [...]* »

En dépit de ces observations, le schéma 2017-2021 manquait à nouveau d'objectifs et le cabinet de conseil chargé d'en faire le bilan soulignait que « *bien que les fiches actions comportent des indicateurs de suivi, ceux-ci ne sont pas assortis d'objectifs ni de moyens de vérification d'où une difficulté dans l'évaluation et le suivi* ».

Le schéma 2022–2028 est plus général encore que les précédents et ne comporte plus ni fiches actions, ni indicateurs. Cette situation résulte, selon la région, « *des différents contextes de crises successives qui ont fragilisé ou entraîné des ajustements, des mesures d'urgence eu égard à la programmation initiale. Le SRDTL 2022-2028 est donc plus souple que le précédent. Il porte de grandes orientations déclinables, lisibles et partagées, qui pourront faire l'objet d'adaptation dans leur mise en œuvre. Tel est l'objet d'un document stratégique. Sa traduction opérationnelle fera l'objet d'une feuille de route déclinée et coconstruite avec le CRT début 2023 [...]* ».

La crise sanitaire ne justifie pas que les grands objectifs ne soient pas déclinés en action associant des indicateurs de suivi et objectifs cible.

Plus d'un an après l'approbation du schéma, aucune feuille de route n'avait encore été élaborée pour préciser les objectifs associés aux grandes orientations du schéma. La région précise néanmoins avoir réalisé avec Choose Paris Region une déclinaison des quatre axes du SRDTL en pistes d'action. Elle conduit également un travail de définition des critères d'évaluation qui devrait aboutir à la fin de l'année 2023.

1.5.2 Les schémas ne chiffrent pas le coût des actions à réaliser

Les schémas ne comportent pas d'évaluation financière du coût de leur mise en œuvre. Selon le CRT le schéma « *[...] n'est pas un document de programmation budgétaire, mais un document destiné à cadrer l'action de la région [...]* ». L'article L. 131-1 précise néanmoins que le SRDTL « *fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs ainsi définis par le plan régional, notamment en matière de financement* ».

Rapport d'observations définitives

Aucune évaluation de l'ampleur de l'effort financier consenti par la région n'a donc été réalisée au moment de l'approbation du SRDTL.

1.5.2.1.1 Les comités de suivi prévus dans les schémas ne se sont jamais réunis

Le schéma 2011-2016 avait prévu la mise en place d'un comité de suivi piloté par la région et associant, outre le CRT, les comités départementaux du tourisme. Mais la chambre relevait dans son rapport de 2015 que « *le comité de suivi, prévu pour être piloté par la région en partenariat avec les départements et les comités départementaux, n'a pas été créé* ».

Le schéma 2017-2021 mettait également en évidence la nécessité d'une mobilisation plus cohérente et mieux pilotée de l'ensemble des acteurs œuvrant en faveur du tourisme. À cette fin la région prévoyait la mise en place d'un comité de suivi de la mise en œuvre du schéma rassemblant outre le CRT et l'association CaRT, l'État, et les autres acteurs du tourisme. Ce comité n'a lui non plus jamais été réuni.

La région explique cette situation en raison de « *la succession de crises survenues lors du précédent schéma (intempéries, mouvements sociaux, crise sanitaire...)* [qui] *n'a pas permis de mettre formellement en œuvre ce comité de suivi du SRDTL tel qu'initialement prévu. Néanmoins, depuis le début de la crise sanitaire, le renforcement du dialogue entre la région et l'ensemble des acteurs du tourisme a été un objectif constant. Les professionnels publics et privés ont été mobilisés lors de la construction et du déploiement des plans de relance* ». Ces arguments sont difficilement recevables dès lors que la crise sanitaire n'est advenue que plus de trois ans après le début d'exécution du schéma. Il est cependant exact que la crise a été l'occasion d'un rapprochement temporaire des acteurs du secteur touristique au sein d'une instance *ad hoc* créée à l'initiative de la région.

Le schéma 2022-2028 ne prévoit pas expressément la création d'un comité de suivi du SRDTL et se contente de préciser qu'« *afin d'en assurer l'efficacité, et de les faire évoluer en fonction des besoins ou des retours d'expérience, les actions menées dans le cadre du Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs seront évaluées par les services du conseil régional, et en lien avec ses partenaires territoriaux et professionnels* ». La région précise toutefois qu'un nouveau comité de destination devrait être mis en place à la fin de l'année 2023 ou au début 2024. Ce comité aurait vocation à suivre la mise en œuvre du SRDTL et à mobiliser les partenaires du tourisme pour mettre en œuvre le schéma et partager des éléments d'évaluation des actions partenariales.

Recommandation performance 1 : (Région Île-de-France) Mettre en place l'instance de suivi prévue par le schéma 2022-2028 associant les acteurs publics du tourisme francilien pour une plus grande cohérence des actions.
--

1.5.3 Des réformes de la gouvernance annoncées mais jamais mises en œuvre

Dans le bilan du SRDTL 2011-2016 la région avait constaté que « *le cloisonnement et la diversité des structures de gouvernance, notamment la dualité OTCP/CRT et le nombre important d'acteurs institutionnels (comités départementaux du tourisme, Offices de tourisme et syndicats d'initiatives locaux) sont également dénoncés par les différents acteurs privés et publics du tourisme qui mettent en avant des enjeux de lisibilité à l'international, de cohérence et d'efficacité de l'action publique* ».

Rapport d'observations définitives

Le SRDTL 2017 consacrait donc l'idée d'une réforme de la gouvernance du tourisme et envisageait la création d'un syndicat francilien du tourisme. Piloté par le CRT, ce syndicat devait regrouper les collectivités territoriales compétentes en matière touristique avec pour ambition de résoudre l'« *insuffisante coordination et un manque d'agilité opérationnelle entre les différents partenaires, au détriment de l'efficience et de l'impact des actions engagées* »¹³. Ce projet n'a pas abouti, la région évoquant de nouveau la succession de crises survenues durant la période d'application du schéma.

La concertation réalisée à l'occasion de l'élaboration du SRDTL 2022 fait toujours ressortir la demande de plusieurs départements d'une meilleure coopération entre la région et l'ensemble des acteurs du tourisme. La CCIP, dans son avis rendu sur le projet de SRDTL, exprimait le même souhait, reconnaissant des échanges réguliers entre les acteurs mais regrettant que chaque organisme dispose de stratégie individuelle fondée sur les données non partagées. En dépit de ces observations, la région n'a pas décidé de faire de l'amélioration de la gouvernance un axe du SRDTL 2022-2028. Elle prévoit seulement la création, en 2023, d'un comité de destination, rassemblant les professionnels, les territoires et les institutionnels de la destination. Ce comité, qui sera réuni de manière annuelle, aura pour objectifs :

- de faire le point sur la fréquentation touristiques et ses évolutions, afin d'adapter la stratégie régionale et celles de ses partenaires si nécessaire ;
- de mobiliser les partenaires institutionnels et professionnels de la région dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma régional ;
- de partager les éléments d'évaluation d'un certain nombre d'actions partenariales.

Au moment de la clôture du présent contrôle ce comité de destination n'avait pas encore été réuni.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le tourisme est une compétence partagée entre l'État, les régions, les départements et les communes qui exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

La région Île-de-France, dans le cadre de ses compétences de planification, définit les objectifs à moyen terme du développement touristique dans un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

Trois schémas se sont succédé depuis 2015. Tous ont été construits autour de trois axes principaux : la promotion et la diversification de la destination Paris Île-de-France, l'amélioration de la qualité de l'offre et l'accélération de la transition numérique. Le schéma 2022-2028 fait également du développement du tourisme durable une de ses priorités.

La chambre, dans son rapport de 2015 relatif à la gestion du CRT avait regretté l'absence d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de suivi du déploiement du SRDTL et d'évaluation. En dépit de ces observations le SRDTL 2017-2021 manquait encore d'objectifs cible déclinés par action, rendant difficiles le suivi de son exécution et son évaluation. Le schéma 2022-2028, plus général encore que les précédents ne contient plus ni fiches actions ni indicateur de suivi.

La région n'a pas non plus mis en place de comité de pilotage. Cette insuffisance de coordination au niveau régional a conduit la CCIP dans son avis sur le projet de schéma 2022-2028 à regretter l'insuffisance des échanges et des partages de données conduisant les différents acteurs à adopter des stratégies individuelles parfois contradictoires.

¹³ Fiche action n° 15 – SRDTL 2017-2021.

2 LE CRT MET EN ŒUVRE LA STRATEGIE REGIONALE EN FAVEUR DU TOURISME

2.1 L'action du CRT s'inscrit dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens conclue avec la région

2.1.1 Le CRT n'exerce qu'une partie des actions prévues par le SRDTL

Le CRT assure « *les actions de promotion et de communication touristique de la région Île-de-France en France et à l'étranger, tant en direction des professionnels que des médias et du grand public. À la demande du conseil régional le CRT est également chargé de mener toute mission concourant à la mise en œuvre de la politique régionale du tourisme [...]. Il définit et met en œuvre la stratégie permettant de disposer de la connaissance de l'activité touristiques en Île de France* » (article 2 des statuts).

Une convention triennale d'objectifs et de moyens, conclue entre le CRT et la région, précise les actions confiées au comité pour la mise en œuvre du SRDTL et arrête le principe du versement d'une subvention régionale annuelle pour en permettre la réalisation. Le montant de la subvention est notifié chaque année au CRT avant le vote de son budget.

Le CRT réalise ainsi, conformément aux dispositions de l'article L. 131-8 du code du tourisme, une grande partie des actions prévues dans les SRDTL. Toutes ne sont cependant pas de la compétence directe du CRT. Plusieurs des objectifs liés à la sécurité, la propreté et les transports notamment, relèvent de politiques sectorielles régionales spécifiques et sont donc de la compétence d'autres acteurs.

En outre, une partie des actions du schéma relatives à l'accueil, l'information des visiteurs et la commercialisation de produits touristiques ne relèvent pas de la compétence des CRT et sont confiées par la région à l'association « *centres d'accueil régionaux du tourisme* » (CaRT).

Le Fonds régional pour le tourisme (FRT)¹⁴ est également mobilisé pour la réalisation d'actions de soutien aux professionnels et de relance de la destination. Depuis sa création en 2017, le FRT a mobilisé 21,7 M€ pour accompagner les professionnels publics et privés soucieux de s'adapter aux transformations du secteur. Ont ainsi bénéficié d'un financement, les actions de développement de l'offre touristique, le renforcement de la sécurité des sites, la valorisation des richesses patrimoniales et les actions de formation linguistiques des professionnels.

La digitalisation de l'offre est devenue un objectif du FRT avec le plan de relance du tourisme de 2020 et le SRDTL 2022-2028. Plus d'un tiers du fonds, soit 1,3 M€ y ont été consacrés en 2021.

2.1.2 La région a mis en place, dans la dernière convention d'objectifs et de moyens, les indicateurs nécessaires au suivi de l'action du CRT

Dans son contrôle précédent, la chambre recommandait d'« *Utiliser des indicateurs d'évaluation, conformément à la convention d'objectifs et de moyens conclue en 2014, pour mesurer l'efficacité et l'efficience des actions menées* ».

¹⁴ Création en décembre [2016](#) du fonds régional pour le tourisme dont le règlement d'intervention a été modifié [en 2018](#) et [en 2020](#).

Rapport d'observations définitives

Pour définir les actions confiées au CRT, les conventions d'objectifs et de moyens de 2011 et 2018 se bornaient à reprendre, sans les détailler, les axes et priorités du SRDTL. C'étaient les programmes annuels d'action proposés par le CRT et validés par la région, accompagnés d'un projet de budget, qui devaient définir précisément l'activité du CRT pour l'année à venir. Mais, le plus souvent, ils ne faisaient état que d'actions disparates et n'étaient accompagnés que de peu d'indicateurs, parfois non renseignés, et ne donnant pas une vision globale de l'action du CRT.

Selon le CRT, des réunions de suivi ont néanmoins été organisées régulièrement entre les services de la région et le CRT. Elles ont pu aboutir à la mise en place de solutions correctives en cas de difficulté de réalisation d'une des actions prévues par le SRDTL.

En ce qui concerne la convention en vigueur, la région a précisé que : « *La Convention d'objectifs et de moyens (COM) fixe des indicateurs visant à suivre et mesurer la réalisation et l'efficacité des actions. [...] cet objectif d'évaluation a été décliné et renforcé dans le cadre du nouveau Contrat d'Objectifs et de Moyens triennal 2022-2025 dont les indicateurs ont été définis en lien avec la démarche d'harmonisation des organismes associés engagée par la région et l'IGRIF* ». Les engagements du CRT sont effectivement plus détaillés et accompagnés d'objectifs cibles dans la convention triennale 2022-2025.

Un comité technique réunissant les services du CRT et de la région, est chargé d'en assurer le suivi, au vu des comptes rendus d'activité et des tableaux d'indicateurs renseignés par le CRT. Toutefois, ses réunions ont un caractère informel et ne font pas l'objet d'un compte rendu.

2.2 Le CRT pilote l'action régionale en faveur du tourisme sans en posséder tous les leviers

2.2.1 Le CRT est un acteur efficace dans les domaines du tourisme d'affaires et de l'accueil des visiteurs

2.2.1.1 L'accueil des touristes d'affaire

La région a confié au CRT le renforcement de l'accompagnement régional en faveur du tourisme d'affaires¹⁵. À cette fin, le comité a mis en place des outils à disposition des organisateurs de congrès et salons. Le comité promeut les grands sites d'événementiel sur son territoire par le biais d'internet¹⁶ et par sa présence sur les salons.

Le pack-accueil¹⁷ est l'action principale du CRT en matière de tourisme d'affaires. Conclu avec ADP, Viparis et le groupe Accor, ce dispositif, dont l'efficacité est reconnue par la région et la CCIP, ne permet toutefois de desservir que les sites exploités par la société Viparis. Le CRT met en avant l'offre – avant tout parisienne¹⁸ – de Viparis, leader européen de gestion de sites de congrès et d'expositions, au détriment des autres exploitants. En réponse aux observations provisoires, ADP a souligné que ce dispositif permet l'organisation de nombreux congrès et salons internationaux sur la région francilienne qui est en concurrence avec d'autres destinations étrangères.

¹⁵ SRDTL 2017-2021 fiche action n° 4 et SRDTL 2022-2028 « d. une action renforcée pour le tourisme d'affaires ».

¹⁶ La plateforme Paris region meetings référence tous les lieux en Île-de-France destinés à l'accueil des événements.

¹⁷ Dispositif qui permet de bénéficier de prestations VIP telles que les transferts en navettes gratuites entre l'aéroport et le site sur lequel se déroule l'événement, d'une signalétique personnalisée avec panneaux et écrans dynamiques dédiés, ou d'un service de groom et de conciergerie exclusif.

¹⁸ 9 sites sur les 13 exploités par Viparis se trouvent dans Paris intra-muros.

Rapport d'observations définitives

La chambre avait préconisé en 2015 une réduction de la participation du CRT, engagé à hauteur de 350 000 €, dans ce dispositif. La participation du CRT a été ramenée à 300 000 € en 2019 puis 150 000 € en 2023 et sera supprimée à partir de 2024.

2.2.1.2 L'accueil des touristes par les volontaires du tourisme

Depuis 2016, plus de 3 000 volontaires ont été déployés au sein de structures partenaires dans toute la région. Des stagiaires de 18 à 25 ans sont recrutés et chargés d'accueillir, informer et orienter les touristes, en complément des équipes permanentes des sites touristiques. Ce programme a été initié et financé par la région, qui en a confié la maîtrise d'œuvre au CRT.

La satisfaction des partenaires n'est pas mesurée mais le CRT envisageait de procéder à une enquête en 2023. Les partenariats sont néanmoins régulièrement renouvelés.

Le CRT a la charge de l'animation et de la coordination du réseau des offices de tourisme auxquels le code du tourisme confie la compétence accueil. La région met à disposition des volontaires qu'elle prend en charge financièrement. La formation des stagiaires, générale et centralisée est organisée par le CRT. Le comité laisse le soin aux partenaires accueillant les volontaires (offices du tourisme, hôtels, transporteurs privés, site touristique privé, etc.) d'assurer la formation aux particularismes locaux.

2.2.2 L'action du CRT a parfois pâti d'une insuffisance de pilotage

2.2.2.1 L'échec des contrats de destination

Les contrats de destination signés en partenariat avec l'État procèdent d'un appel à projets. L'État accorde aux contrats retenus des subventions permettant de concentrer l'action des acteurs publics et privés, autour d'un territoire et d'une thématique particulière. Toutes les parties s'accordent annuellement sur un plan d'actions lié à la réalisation des objectifs de chaque contrat. L'enjeu est d'agir collectivement pour renforcer l'attractivité des territoires et fédérer les acteurs autour d'objectifs communs en matière d'ingénierie et de promotion.

En Île-de-France, deux contrats de destination ont été signés et continuent de faire l'objet d'un partenariat avec l'État et Atout France : « Paris Ville augmentée¹⁹ » et le contrat de destination impressionnisme. Ces deux contrats remplissent leurs objectifs d'attractivité.

Sur le modèle de ces contrats, et pour permettre une meilleure répartition des flux de touristes, la région a développé à partir de 2017 des contrats régionaux de destination. La signature de ces contrats n'a pas été conditionnée à l'élaboration d'un projet touristique préalable pour chaque territoire. Sur les 16 contrats envisagés par la région dans le schéma régional, seulement 4 ont été signés²⁰.

Le cabinet chargé de la réalisation du bilan du SRDTL 2017-2021 estime que les contrats signés ont permis de créer un réseau d'acteurs, de lancer une dynamique de coordination territoriale et ont apporté aux territoires un soutien financier du FRT de 13 M€ sur la durée du schéma.

¹⁹ Le contrat de destination « Paris : la ville augmentée », porté par l'office du tourisme et des congrès de Paris et les comités départementaux du tourisme de la Région a notamment pour objectif de répondre aux nouvelles attentes des visiteurs en matière de tourisme urbain. Il inclut également des partenaires privés et le comité régional du tourisme.

²⁰ Il s'agit des contrats régionaux de destination Vallée de l'Oise, Smart City – Issy-les-Moulineaux, Axe Seine et Coulommiers – Pays de Brie.

Rapport d'observations définitives

Le cabinet chargé de la réalisation du bilan du SRDTL 2017-2021 dresse un bilan mitigé de ces contrats. D'un côté, ils ont permis de créer un réseau d'acteurs, de lancer une dynamique de coordination territoriale et ont apporté aux territoires un soutien financier du FRT de 13 M€ sur la durée du schéma. Toutefois, faute de réel pilotage du CRT qui n'a pas apporté l'accompagnement nécessaire en ingénierie aux territoires et d'un manque d'engagement, notamment financier, de ces derniers qui attendaient un soutien financier plus important à leurs projets, ils n'ont pas réellement créé de dynamique de développement touristique.

La région ne prévoit plus de signer de nouveaux contrats. Les nouveaux outils qu'elle évoque pour atteindre l'objectif de diversification des flux, sont le développement de l'application « Bougeott », permettant de signaler les centres d'intérêts touristiques sur le territoire régional, ou le renfort du maillage territorial en transport en commun notamment en résolvant la problématique du dernier kilomètre.

2.2.2.2 La volonté régionale de faire des hubs²¹ de transport une vitrine de la destination n'a pas été réalisée

Le schéma 2017-2021 prévoyait la mise en place d'un plan d'actions pluriannuel en faveur de chaque hub majeur de transports (aéroports, gares parisiennes et TGV franciliennes, barrières de péage sur les autoroutes) pour en faire des vitrines de la destination Paris Île-de-France en matière d'accueil, de services et d'expérience numérique.

Le schéma prévoyait la réalisation d'actions très diverses devant concourir à améliorer la visibilité et l'attractivité de la destination :

- œuvrer à l'harmonisation de la signalétique touristique dans les hubs, le réseau régional de transport (métro, bus, RER, trains de banlieue, etc.) ;
- apporter un appui politique et technique au développement des hubs aéroportuaires de CDG et Orly afin de soutenir l'ouverture de nouvelles lignes aériennes directes, en particulier auprès des cibles prioritaires.

La diversité des actions à conduire exigeait d'associer de nombreux partenaires à la réflexion et la définition des actions (ADP, SBCF, IDFM, État, etc.). Or, si la légitimité du CRT à travailler à l'homogénéisation de la signalétique touristique ne pose pas question, sa compétence pour soutenir l'ouverture de nouvelles lignes aériennes est plus incertaine.

Si la rénovation des points d'information touristique a permis d'améliorer la visibilité de la destination dans les aéroports, l'objectif plus large du SRDT n'a pas été atteint. L'objectif n'a pas été reconduit dans le schéma 2022-2028.

2.2.2.3 L'incapacité du CRT à faciliter l'accès des touristes aux sites touristiques non desservis par les transports publics

La facilitation de l'accès aux sites touristiques, corollaire indispensable d'une meilleure répartition des flux touristiques sur l'ensemble du territoire francilien, est un axe prioritaire des SRDTL successifs.

²¹ Plateformes de correspondance multimodale.

Rapport d'observations définitives

Les difficultés rencontrées par le CRT pour faciliter la mise en place de solutions de transports permettant la réalisation par les touristes du « *dernier kilomètre* » les séparant du site à visiter, sont symptomatique du manque de coopération et de financement adéquat des projets par la région. Ce sujet a fait l'objet d'un comité de pilotage avec IDFM, à la demande de la présidente du conseil régional, dont l'objectif était la création d'une dizaine de parcours de type « *dernier kilomètre* ». Si des opérateurs d'autocar ont manifesté leur intérêt auprès de la région, cette dernière n'est pas parvenue à mettre en œuvre un modèle économique viable pour la réalisation d'un tel projet.

La nécessité de mise en place d'une solution de transport pour le « *dernier kilomètre* » a été réaffirmée dans le SRDTL 2022-2028 dans lequel la région indique cette fois vouloir « *accompagner également l'innovation dans les territoires. C'est pourquoi, un appel à projets "Dernier kilomètre" sera proposé aux territoires [...]* ». La région a indiqué travailler avec ses partenaires à la recherche et au test de solutions innovantes pour une cette action.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le CRT est chargé, conformément aux dispositions de l'article 131-8 du code du tourisme de la réalisation de la plupart des objectifs et actions prévus dans les schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs. Le bilan d'exécution du schéma 2017-2021 a montré que si un grand nombre d'actions avaient bien été réalisées, d'autres avaient échoué faute de pilotage suffisant de la part de la région ou du CRT lui-même.

3 LA REGION A CONFIE A L'ASSOCIATION CART DES MISSIONS QUI DEPASSENT SES PROPRES COMPETENCES

3.1 Les missions de l'association Centres d'accueil régionaux du Tourisme

Contournant l'impossibilité pour les CRT d'accueillir et d'informer les visiteurs et de commercialiser des prestations et services touristiques, le CRT et la région ont créé, en 1995²², l'association Comités d'accueil régionaux du tourisme (CaRT) pour lui confier ces activités. L'association CaRT peut ainsi, outre ses propres moyens, et autant que de besoin, bénéficier des outils et moyens mis à sa disposition par le CRT.

À cette fin, une Unité Économique et Sociale « Paris Île-de-France Tourisme » a été constituée entre les deux associations. Une convention de gestion organise l'unité de direction fonctionnelle et opérationnelle et précise la communauté d'objectifs et les liens financiers entre les deux structures.

²² L'association a été créée sous la dénomination « Espace du tourisme d'Île-de-France » comme en attestent les statuts de 2005. Elle a été transformée en association « Centres d'accueil régionaux du Tourisme (CaRT) » lors de l'assemblée générale extraordinaire du 14 février 2008, le changement de nom ayant été enregistré en préfecture le 19 février 2009.

Rapport d'observations définitives

Encadré n° 4 : Les unités économiques et sociales

Une Unité Économique et Sociale (UES) désigne le regroupement en une seule entité de plusieurs entreprises distinctes juridiquement mais ayant un pouvoir de direction unique.

Ces entreprises réunies au sein d'une UES doivent avoir des points communs comme par exemple des activités similaires ou complémentaires, et doivent rassembler des travailleurs qui ont des intérêts communs (même règlement intérieur, même convention collective, même accord de participation, même régime de prévoyance, conditions de travail, de rémunération, de statut social similaires, même politique salariale, mêmes perspectives de travail, avantages sociaux identiques, un seul service de paie, une politique sociale et une gestion des personnels communes, etc.).

L'UES est divisée en établissements distincts les uns des autres. Contrairement à chacun de ses établissements, une UES n'a pas de personnalité juridique.

Source : CRC

Au travers l'UES, le CRT et l'association CaRT forment un ensemble intégré d'opérateurs de la région chargés de la mise en œuvre de la politique régionale du tourisme. Ces deux associations forment en quelque sorte la « *holding* » régionale dédiée au tourisme.

3.1.1 Un objet statutaire qui reprend largement les missions confiées par la région

Aux termes de ses statuts, l'association gère des espaces d'accueil, d'information et de vente dédiés aux visiteurs de l'Île-de-France et remplit les fonctions suivantes :

- l'accueil touristique des visiteurs sur les événements, les manifestations touristiques et les sites à visiter, par tous les moyens à sa disposition ;
- la mise en œuvre des actions concourant à l'amélioration de la qualité en matière d'accueil, de prestations et de produits touristiques ;
- l'organisation et le développement de services touristiques d'intérêt général au profit des professionnels et des visiteurs ;
- la commercialisation de tous produits ou prestations touristiques ;
- et toutes autres missions conclues par convention avec un de ses membres fondateurs.

En pratique, elle n'a conclu aucune autre convention que celles signées avec la région et ADP et n'exerce pas d'activités autres que celles que lui confie la région.

L'association est composée de membres fondateurs et de membres actifs. Les membres fondateurs sont la région d'Île-de-France et le comité régional du tourisme d'Île-de-France²³.

Les membres actifs peuvent comprendre tous les acteurs publics et privés du tourisme œuvrant dans la région.

L'association est liée par une convention d'objectifs et de moyens avec la région Île-de-France, et par une convention spécifique avec la région et Aéroports de Paris (ADP). Elle bénéficie à ce titre de subventions qui représentent près de 45 % de ses recettes en 2022 contre 25 % en moyenne avant la crise sanitaire de 2020.

²³ La préfecture de région était membre fondateur de l'association (jusqu'à la révision des statuts du 24 juin 2015).

Rapport d'observations définitives

3.1.2 L'association exploite un réseau de points d'information touristiques (PIT) cofinancé par la région et Aéroports de Paris (ADP)

Une convention a été conclue en 2006 entre l'association CaRT, la région et ADP, afin de cofinancer et déployer un dispositif spécifique de points d'accueil, d'information et de vente de produits touristiques aux terminaux aéroportuaires de Roissy et Orly. Il existe aujourd'hui 10 espaces d'accueil touristiques : 7 sur l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle et 3 sur l'aéroport de Paris-Orly.

Un point d'information touristique est également ouvert à l'entrée du parc Disneyland. Ouvert en 1992, ce point d'accueil était cofinancé par le département de Seine et Marne et la région jusqu'en 2015. En 2016, il a été intégré au réseau de l'association CaRT. Un PIT est implanté dans le magasin des Galeries Lafayette à Paris. Enfin, un point d'information est ouvert depuis 2021 au parc Villages Nature de Bailly-Romainvilliers, situé près du parc Disneyland Paris. Un point d'information touristique a fonctionné de 2015 à 2018 au sein de l'office de tourisme de Versailles.

Les PIT délivrent des informations touristiques et aéroportuaires et commercialisent des produits et services touristiques. Selon la région²⁴, l'association CaRT en rassurant les visiteurs à leur descente de l'avion ou à leur arrivée au cœur de la destination, participent de la qualité de l'accueil à Paris Île-de-France.

Le groupe de travail « accueil aéroports » du Conseil national du tourisme a, en effet, de longue date mis en évidence l'importance de l'information touristique au sein des aéroports. *« A l'arrivée, le passager est demandeur d'informations diverses [...]. Il peut souhaiter bénéficier d'informations hôtelières, touristiques, sur la suite de son voyage. Il peut souhaiter bénéficier d'un accueil spécifique à l'événement auquel il vient participer : foire, congrès, événements culturels ou sportifs. [...] D'une manière générale, à l'occasion de son passage à l'aéroport, [...], il est tout à fait disponible pour recevoir une information ciblée sur notre pays qui lui permettrait d'en découvrir des aspects qu'il ne connaît pas, pour y revenir, y investir ou simplement se cultiver. »*. Il préconisait de distribuer des informations touristiques dans tous les aéroports et de mettre en place une campagne spécifique d'accueil des touristes dans tous les transports vers ou depuis les aéroports : bus, métro, taxis.

Graphique n° 3 : Nombre de passagers dans les aéroports franciliens en millions (2019-2022)



Source : ADP

Par une convention signée le 3 décembre 2018, le Groupe ADP et la région ont renouvelé leur partenariat pour la période 2019-2024. Ce partenariat s'inscrit dans le contexte particulier de travaux à venir dans les aéroports parisiens, de croissance soutenue du trafic et du tourisme et de l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024. Les aéroports étant une porte d'entrée des touristes en France, ces lieux sont qualifiés de « vitrine de la France » : leur vocation dépasse donc le seul ressort territorial francilien. Conformément aux objectifs du SRDTL de mobilisation autour des grands événements et de reconquête de la destination francilienne, il s'agit de « renforcer l'attractivité de la destination, de mieux fidéliser les clientèles européennes de proximité, de capter les nouvelles clientèles émergentes, en particulier celles des « BRICS » et d'être pour ces dernières le principal point d'entrée en Europe »²⁵.

²⁴ Délibération arrêtant le SRDTL 2017-2022.

²⁵ En contradiction avec l'ambition du schéma de diversifier les clientèles et de promouvoir un tourisme plus durable.

Rapport d'observations définitives

Les parties prévoient de déployer progressivement au plus près des passagers, un nouveau dispositif d'espaces tourisme innovant, qualifié de « phygital »²⁶, dont l'agencement doit être renouvelé sur la durée de la convention. L'objectif est de réunir performance commerciale et digitalisation afin d'améliorer l'expérience visiteur, dans la perspective des JO notamment.

Le nouvel espace touristique situé dans le bâtiment de Paris-Orly et le réagencement du réseau actuel des PIT seront financés par les fonds propres de l'association CART. Le déploiement et la modernisation du réseau s'effectue selon le calendrier suivant :

Tableau n° 4 : Calendrier prévisionnel de travaux dans les PIT²⁷

2019	Nouvel Espace Tourisme dans le bâtiment de jonction de Paris-Orly Réagencement Espace Tourisme du T2C
2020	Nouvel Espace Tourisme au T2D Nouvel Espace Tourisme à Orly Ouest
2021	Réagencement Espace Tourisme T2F
2022	Réagencement Espace Tourisme Orly Sud Réagencement Espace Tourisme T1
2023	Réagencement Espace Tourisme T2E

Source : convention d'objectifs

La région et Groupe ADP s'engagent à allouer une subvention de fonctionnement à l'association selon la répartition forfaitaire prévisionnelle²⁸ suivante :

Tableau n° 5 : Répartition des subventions (en €)

Fonctionnement	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAUX
Subvention ADP	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	9 000 000
Subvention RIF	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	15 000 000
Total Subvention	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	24 000 000

Source : convention d'objectifs

En fixant des objectifs précis de déploiement d'un réseau de points d'accueil et d'informations, en définissant les conditions financières d'exploitation de ce réseau et en s'engageant à ce qu'il soit exploité par l'association CaRT, ADP et la région assignent à l'association, à la fois des objectifs de service public touristique (mise en place d'outils de promotion, d'information touristique par du personnel qualifié trilingue, documentation, accès à des bases de données, développer des opérations d'accueil spécifiques à l'occasion de grands événements internationaux comme des salons professionnels, événements sportifs, événements culturels, etc.) et commerciaux (vente de produits et services touristiques, réservation, billetterie, etc.).

3.2 L'association CaRT participe également à la réalisation des objectifs du schéma régional du tourisme et des loisirs (SRTL)

Selon l'article L. 131-1 du code du tourisme, la région, « [...] définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional », au travers, notamment, le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. L'action de l'association CaRT intervient en réponse à certains objectifs des schémas régionaux.

²⁶ C'est dire physique et digital.

²⁷ Les travaux de modernisation sont en cours de réalisation mais le calendrier a pris du retard du fait de la crise sanitaire.

²⁸ La convention entre la région et ADP précise que le montant des subventions ne pourra dépasser ce montant.

Rapport d'observations définitives

3.2.1 Le SRDTL 2017-2021 a inscrit la qualité de l'accueil parmi ses priorités

Avec le SRDTL 2017-2021 la région s'engageait à mettre la qualité de l'accueil au cœur de l'ensemble de ses politiques touristiques, de transports, de formation, etc., via le financement des volontaires du tourisme, de l'action de l'association CaRT ou encore le soutien à la professionnalisation des Offices de tourisme.

Le schéma prévoyait également la mise en place d'un titre unique d'accès aux transports et à l'offre touristique : le Paris région pass.

3.2.1.1 Le bilan du SRDTL 2017-2021 fait apparaître des faiblesses dans le fonctionnement du dispositif des points d'information touristiques

Le cabinet d'études chargé d'établir le bilan du schéma régional 2017-2021 constate que les objectifs assignés aux points d'information ont varié dans le temps, passant de la volonté d'améliorer l'accueil des visiteurs à celle de générer un chiffre d'affaires élevé.

Tableau n° 6 : Forces et faibles du réseau des PIT selon le bilan du SRDTL

Principales forces :
Importance du réseau, qualité des personnels, diversité des services vendus sur les PIT, réussite de l'opération volontaires du tourisme...
Principales faiblesses :
Absence de produit regroupant l'offre touristique de la destination type City Pass, absence de plate-forme commune de vente sur les PIT avec les produits disponibles en ligne, Click & Collect à développer, absence de carte touristique de la région, absence de cohérence tarifaire des produits vendus, notamment en ce qui concerne les transports.

Source : Bilan du SRDTL

3.2.2 Le SRDTL 2022-2028 conforte les missions de l'association CaRT

Le SRDTL 2022-2028 prévoit d'assurer la cohérence de l'accueil dans la destination Paris Île-de-France grâce à son réseau de PIT et de mobiliser le réseau pour l'accueil des Grands événements sportifs internationaux.

Le schéma précise que le nombre de PIT pourrait être revu après les Jeux Olympiques et Paralympiques afin d'assurer leur viabilité dans un cadre financier acceptable pour la collectivité et faciliter un déploiement plus mobile ou éphémère, lors de l'organisation de grands événements, salons et congrès par exemple, ou d'assurer des opérations de communication spécifiques, comme le déploiement de PIT directement dans des régions françaises ou des pays européens émetteurs importants.

Le développement de nouveaux PIT dans les gares franciliennes ou certaines aires d'autoroutes, pourra être examiné, en lien avec les partenaires territoriaux, et dans une logique de maintien de l'intervention financière régionale au niveau de son engagement 2022. Le schéma indique que la réflexion sur le réseau des PIT sera engagée en intégrant, le cas échéant, de nouveaux partenaires financiers.

3.2.3 L'association ne dispose d'aucun indicateur de mesure de l'information touristique délivrée aux visiteurs

Interrogée sur le nombre d'informations délivrées et le nombre de visiteurs accueillis dans les PIT, l'association a précisé qu'elle n'était pas en capacité de mesurer la fréquentation de ces espaces car leur aménagement en espaces ouverts s'oppose à l'utilisation de moyens de comptages automatisés, en dehors du point d'information implanté à l'entrée du Parc Disneyland Paris. L'implantation des PIT empêche en effet la mesure des visiteurs qui viennent récupérer des documents fournis par le CRT ou par les partenaires (plaquettes de communication, plans de la destination, etc.), ou encore des personnes venues demander des informations aéroportuaires. Les seules mesures possibles, selon l'association, se limitent au nombre de transactions commerciales réalisées, mais celles-ci ne reflètent ni la fréquentation globale des PIT, ni l'activité des agents.

L'association ne dispose donc d'aucun indicateur sur son cœur d'activité, tel qu'il lui est assigné par le SRDTL. En réponse aux observations provisoires, l'association a convenu de la nécessité de mettre en place des indicateurs efficaces de mesure de la fréquentation et a précisé qu'elle y procéderait lors du réagencement du réseau.

3.3 En confiant au CaRT des missions qui ne relèvent pas de ses compétences, la région ajoute à la confusion de la gouvernance du tourisme

3.3.1 Les missions assignées par la région à l'association CaRT

La région confie des missions à l'association CaRT au moyen d'une convention d'objectifs.

Celle signée pour la période 2014-2016 contenait les missions suivantes :

- l'accueil et l'information touristiques,
- la vente de produits et de prestations touristiques,
- l'accueil et la formation de jeunes au métier d'agent d'accueil.

La convention d'objectifs pour la période 2018-2021 recentrait les missions de l'association CaRT autour de deux axes :

- l'accueil et l'information touristiques, avec des objectifs d'amélioration de la qualité de l'accueil et l'optimisation des outils et supports multilingues ;
- la vente de produits et de prestations touristiques, avec des objectifs de chiffres d'affaire et de marge, mais aussi de digitalisation, de développement et de promotion de l'offre et des services.

Assigner des missions d'accueil et d'information touristiques aux CaRT peut paraître contradictoire avec les dispositions du code du tourisme qui ne confie explicitement qu'aux offices de tourisme « *l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme* » (article L. 133-3 du code du tourisme).

La DGCL, interrogée par la chambre, considère néanmoins que le tourisme étant une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, « *le fait que le code du tourisme n'évoque pas spécifiquement l'accueil et l'information des touristes ne paraît pas exclure de manière absolue la capacité de la région et du département à intervenir en la matière* ». Cette compétence partagée à tous les niveaux accroît, selon la chambre, le besoin de coordination entre ses différents acteurs.

Rapport d'observations définitives

3.3.2 La région Île-de-France assigne des objectifs commerciaux à l'association CaRT alors qu'elle ne dispose pas elle-même de compétence en la matière

La convention signée avec le CaRT comporte des objectifs annuels chiffrés pour l'activité commerciale, et uniquement pour cette dernière : un chiffre d'affaires de 18,9 M€ et une marge commerciale de 2,10 M€ pour les PIT, qui doivent également vendre au moins 5 produits touristiques, offrir 5 nouveaux services chaque année aux visiteurs, réaliser 10 actions promotionnelles de partenaires commerciaux et développer le Click & Collect en contractualisant avec 2 nouveaux opérateurs.

La convention portant sur la période 2022-2025 ne modifie que marginalement les missions de l'association CaRT ajoutant seulement la valorisation de l'offre touristique régionale grâce aux supports écrits, digitaux mis à disposition.

Elle n'assigne plus d'objectifs chiffrés mais garde des indicateurs de suivi de la performance commerciale :

- chiffre d'affaires annuel et marge commerciale,
- nombre et CA de produits touristiques vendus,
- nombre et type de transactions commerciales réalisées et leur évolution,
- nombre d'actions de valorisation de l'offre touristique réalisées sur les Points Information Tourisme (affichage, films diffusés, etc.).

Or, la région n'a reçu aucune compétence en matière de commercialisation de prestations et services touristiques.

Aux termes de l'article L. 131-8 du code du tourisme, le CRT peut se voir confier un rôle d'« assistance technique à la commercialisation » mais pas la commercialisation directe de produits touristiques : *« Le conseil régional confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme de la région au comité régional du tourisme, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation [...] »*.

De plus, le code du tourisme précise que la commercialisation de produits touristiques est de la compétence des échelons départementaux et communaux.

En confiant à l'association CaRT une mission de commercialisation de produits touristiques, la région intervient en dehors de son champ de compétence et empiète sur le périmètre d'action dévolu aux Comité département du tourisme CDT²⁹ et offices de tourisme, les privant des ressources commerciales auxquelles ils peuvent prétendre et ajoutant encore une strate à l'empilement des organismes chargés de la politique touristique locale qui résulte des dispositions législatives précitées.

Il est vrai que l'article L. 211-1- II du code du tourisme entretient une confusion sur le caractère exclusif de l'attribution des compétences commerciales à certaines collectivités en disposant que *« II. Les organismes locaux de tourisme bénéficiant du soutien de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements peuvent se livrer ou apporter leur concours, dans l'intérêt général, à des opérations mentionnées au I, dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention »*.

²⁹ Comité département du tourisme.

Rapport d'observations définitives

Dans sa réponse aux observations provisoires, la région estime que cet article lui permet d'apporter son concours financier à une personne morale y compris pour ses activités commerciales.

Cependant, la chambre estime que les dispositions de l'article L. 211-1 du code de tourisme s'appliquent dans le respect des règles de compétences propres à chaque collectivité territoriale. La simple évocation de cet article ne suffirait donc pas à justifier une compétence régionale en matière de commercialisation de produits touristiques.

La frontière d'intervention de l'association CaRT et du CRT n'est pas clairement définie.

L'association CaRT n'est pas le seul vecteur de délivrance des informations touristiques. La région a confié au CRT le déploiement du dispositif des Volontaires du Tourisme. Il s'agit donc d'un dispositif complémentaire au réseau des PIT. Sur ce point la frontière n'est pas clairement définie entre les deux associations.

L'existence de ces deux associations empêche de consolider au sein d'un même budget les financements dédiés à l'accueil touristique.

3.4 La région aurait dû confier ses missions à l'association CaRT au terme d'une procédure de délégation de service public ou de marché public

Les collectivités locales peuvent gérer les services publics qu'elles organisent de plusieurs façons, soit directement en régie soit en les confiant à un tiers, dès lors que la nature de ce service n'y fait pas obstacle.

S'agissant du secteur du tourisme, deux réponses à des questions parlementaires³⁰ ont précisé que les missions des offices ne sont pas exclues du droit de la commande publique. Dans le cas où la mission de service public est déléguée, la commune ou le groupement de communes doit, sauf exception, appliquer la règle de mise en concurrence.

Le juge administratif a fixé dans une jurisprudence de principe les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent confier à un tiers en dehors des procédures de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique³¹.

3.4.1 L'association CaRT ne remplit aucune des conditions qui permettraient d'échapper à une mise en concurrence

3.4.1.1 L'association CaRT ne saurait être considérée comme un service de « quasi-régie » en raison de sa gouvernance partagée avec le secteur privé

Les collectivités peuvent s'affranchir d'une mise en concurrence si elles créent à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer le service public qui lui est confié et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services.

Pour reconnaître l'existence de cette relation, la jurisprudence nationale et européenne exige la réunion de trois conditions cumulatives³² :

- le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

³⁰ Question écrite n° 15919 de M. Yves Pozzo di Borgo publiée dans le JO Sénat du 11 novembre 2010 et question écrite n° 04760 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 14 février 2013.

³¹ Conseil d'État, 6 avril 2007, Commune d'Aix en Provence, n° 284736.

³² CE 6 avril 2007, commune d'Aix en Provence, req. n° 284736 ; CJCE 18 novembre 1999 Teckal, affaire C-107/98.

Rapport d'observations définitives

- l'activité du cocontractant doit être essentiellement consacrée à ce pouvoir adjudicateur ;
- le cocontractant doit respecter, pour la passation de ses propres achats, les règles de mise en concurrence.

La jurisprudence accepte de reconnaître l'existence d'un contrôle du pouvoir adjudicateur sur son cocontractant comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services uniquement dans deux hypothèses :

- lorsque la structure « *in house* » est détenue à 100 % par le pouvoir adjudicateur ou par des entités qui lui sont assimilables ;
- ou lorsque la structure « *in house* » est composée de plusieurs pouvoirs adjudicateurs.

En revanche, la jurisprudence exclut toute relation de « quasi régie » quand il existe une participation, même minoritaire, d'une entreprise privée³³, dans le capital. Les statuts de l'association CaRT prévoyant la participation au conseil d'administration de différentes personnes privées (le président de l'union des OTSI, le président de l'office de tourisme et des congrès de Paris, le président de la CCIP, un représentant des CDT, etc.) excluent de fait l'application de l'exception « *in house* ».

3.4.2 L'association CaRT est un opérateur intervenant sur un marché concurrentiel

Le juge a précisé que les collectivités peuvent ne pas passer un contrat de DSP ou de marché public lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

Les missions de l'association CaRT sont de deux ordres :

- d'une part, l'accueil et l'information des touristes, missions de service public administratif qui ne relèvent pas du champ des activités économiques ;
- d'autre part, la vente de produits et de prestations touristiques qui relève du champ des activités économiques.

L'association est donc pour partie un opérateur économique sur un marché concurrentiel, en raison de ses activités commerciales, et pour partie un opérateur d'intérêt général, chargé de faciliter l'accueil ou améliorer les conditions de séjour des touristes, et uniquement, dans la zone géographique d'intervention de la collectivité de rattachement³⁴.

L'association CaRT est donc pour partie chargée d'un service économique d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a défini trois critères cumulatifs pour qualifier une activité de SIEG³⁵ :

- la mission d'intérêt général présente un caractère économique,
- la mission est assortie d'obligations de service public,
- la mission est confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique (mandat)³⁶.

³³ CJCE 11 janvier 2005 Stadt Halle et RPL Lochau GmbH aff.C-26/03 : « (...) la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services (...) » (considérant 49).

³⁴ Article L 211-1 code tourisme.

³⁵ Altmark.

³⁶ Mandat confié par une disposition légale, une délibération d'une collectivité, une convention attributive d'une aide.

Rapport d'observations définitives

3.4.3 L'association CaRT ne détermine pas librement son activité et la subvention reçue peut être regardée comme le paiement d'une prestation

Le juge considère que lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut être regardée comme bénéficiant de la part d'une personne publique de la dévolution d'une mission de service public : « *Ne peut être qualifiée de délégation de service public une activité n'ayant pas, par ailleurs, le caractère d'un service public³⁷ dont l'exercice n'est en tout état de cause encadré par aucun objectif précis fixé à l'opérateur économique* »³⁸.

Mais, l'association CaRT ne détermine pas elle-même son activité : celle-ci est déterminée par la convention cadre entre la région et ADP et la convention d'objectifs signée avec la région. Son activité est donc exclusivement destinée à répondre aux objectifs assignés par ces deux opérateurs : elle ne conduit aucune autre action que le service public d'information et d'accueil touristique d'un part et la vente de produits touristiques. La région exerce en outre un droit de regard sur son organisation.

Enfin, la région Île-de-France et groupe ADP s'engagent à allouer une subvention de fonctionnement selon une répartition forfaitaire prévisionnelle pour permettre à l'association d'exploiter les PIT. Or, la somme versée par une personne publique à un bénéficiaire privé en contrepartie d'une prestation visant à répondre à ses besoins est un marché public et non une subvention. La circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics avait déjà précisé que la subvention est identifiée si « *l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière* ».

L'association ne peut donc exercer une activité de commercialisation au sein des PIT et bénéficier à ce titre de subventions qu'à la condition d'être titulaire d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché public.

En outre, les missions de service public qui lui confiées doivent être formalisées de façon plus explicite dans la convention d'objectifs et de moyens pour justifier le montant des subventions versées et éviter que celles-ci ne subventionnent les activités purement commerciales. En réponse aux observations provisoires, la région affirme qu'elle prendra en compte cette recommandation lors du renouvellement de la convention CaRT fin 2024.

L'association CaRT, considère que les conventions d'objectifs et de moyens conclues avec la région doivent être regardées comme de véritables conventions de subvention, n'entrant pas dans le champ du droit de la commande publique.

La chambre maintient pour sa part que les conditions définissant une subvention ne sont pas réunies. En particulier le critère de l'initiative n'est pas respecté, car contrairement à ce que soutient l'association, elle ne détermine pas son activité et n'en est pas à l'origine.

L'association soutient également que la convention d'objectifs et de moyens pourrait être conclue librement sur le fondement de la coopération dite « public-public » prévue par l'article L. 2511-6 du code de la commande publique. La chambre observe que l'association CaRT ne peut être partie à une convention de « coopération public-public », faute d'être un pouvoir adjudicateur, et qu'un tel cadre juridique ne peut servir à un objet commercial. En effet, les pouvoirs adjudicateurs concernés par cette coopération doivent réaliser sur le marché concurrentiel une part minoritaire (moins de 20 %) des activités concernées par cette coopération. Or, l'association CaRT réalise une activité majoritairement commerciale, ses ressources étant assurées à 75 % par des produits commerciaux.

³⁷ Dans le cas d'espèce de la jurisprudence citée.

³⁸ CAA Marseille, 28 juin 2021, 20MA04351.

Recommandation régularité 1 : (région Île-de-France) Si elle ne choisit pas de les gérer en régie, la région doit, en application des règles de la commande publique, mettre en concurrence les activités de commercialisation des prestations et services touristiques, conformément au cadre défini par la décision du Conseil d'État du 6 avril 2007, Commune d'Aix-en Provence. La subvention régionale à l'association CaRT est susceptible de constituer une aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne.

3.4.4 La réglementation européenne des aides d'État s'impose à la région et à l'association CaRT

Les règles relatives aux aides d'État règlementent les situations dans lesquelles des avantages économiques sont octroyés, à partir de fonds publics, à des entreprises sélectivement choisies par les pouvoirs publics.

Selon l'article 107 du TFUE, un financement est une aide d'État si plusieurs critères cumulatifs sont réunis :

- il y a un financement public ;
- le financement est sélectif, dans la mesure où il n'est attribué qu'à certains opérateurs économiques ;
- le financement conduit à conférer un avantage à l'entreprise, affectant ainsi la concurrence entre entreprises ;
- le financement affecte les échanges entre États membres.

Ces critères sont cumulatifs : si l'un d'entre eux n'est pas rempli, il n'y a pas d'aide d'État.

Le CaRT remplit bien les trois premiers critères.

Une entreprise, au sens des règles de concurrence de l'Union européenne, est « *une entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement* »³⁹. Toute entité, répondant à la définition d'entreprise au sens du droit de l'Union est soumise à la réglementation européenne en matière d'aides d'État. Cette notion est définie de façon très large : toute entité exerçant une activité économique, c'est-à-dire une activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné, quelle que soit la rentabilité de cette activité, est une entreprise⁴⁰.

En l'espèce, l'association CaRT est explicitement chargée d'objectifs commerciaux, consistant à offrir des biens, en l'occurrence des produits commerciaux, sur un marché donné. L'association, à but lucratif, est soumise à l'ensemble des impôts commerciaux (IS, TVA). Son activité peut être assimilée à celle d'un SIEG.

Il convient alors de déterminer si la subvention régionale ne constitue pas une aide d'État irrégulière dans la mesure où la région a précisé ne pas notifier son soutien à l'association CaRT à l'Union Européenne au titre des aides d'État.

Conformément aux articles 107 et 108 du TFUE, une aide peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur dans trois hypothèses :

- elle a été notifiée et approuvée par la Commission européenne,
- elle fait l'objet d'une exemption de notification sur la base d'un règlement d'exemption,
- elle est la contrepartie d'obligations de service public.

³⁹ Considérant 4 du règlement n° 1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013.

⁴⁰ CJCE, 23 avril 1991, Klaus Höfner, C-41/90.

Rapport d'observations définitives

Encadré n° 5 : La subvention doit être regardée comme une aide d'État

La subvention régionale dépasse le montant des règlements d'exemption de minimis

Une association peut déroger au principe d'interdiction des aides publiques si le règlement de la Commission n° 1407/2013 du 18 décembre 2013, relatif aux aides de minimis⁴¹, est applicable. Toute aide versée à une entreprise inférieure au plafond fixé par ce règlement ne sera pas considérée comme une aide d'État et échappera à l'obligation de notification à la Commission européenne. Le montant total des aides de minimis octroyées par un État membre ou une collectivité publique à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 € (ou équivalent subvention) sur une période de trois exercices fiscaux.

Dans le cas d'un service d'intérêt économique général (SIEG) le montant d'aide maximum autorisé par le règlement n° 360/2012 est porté à 500 000 € sur la période des trois exercices fiscaux. Chaque collectivité publique reste seule compétente pour décider si elle octroie une aide « de minimis » relevant d'un SIEG. Ce type d'aide est réservé aux services au citoyen pour lesquels il existe une carence de marché.

Le montant de la subvention régionale dépasse largement ces plafonds. La subvention ne peut donc bénéficier ni du règlement d'exemption des minimis de droit commun ni même du règlement d'exemption des minimis des SIEG, dont le plafond est pourtant plus élevé.

La subvention régionale n'est pas assise sur le chiffrage de contreparties d'obligations de service public

Le droit européen⁴² dispose que « Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : (d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions d'échanges et de la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun. » et « les aides qui (...) correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ». Il est indispensable que ce financement spécifique respecte deux conditions :

- que les obligations soient clairement définies ;
- et que le montant ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution de ces obligations, avec un calcul préalable, objectif et transparent.

Or, s'il est établi que certaines missions de l'association CaRT la placent parmi les opérateurs économiques intervenant dans le champ concurrentiel, d'autres relèvent des obligations de service public et échappent au domaine de l'économique. Il en est notamment ainsi pour la mission d'information des touristes.

Cependant, la subvention régionale n'est pas détaillée dans son mode de calcul. Au contraire, les obligations de service public que doit assumer l'association ne sont pas clairement définies. Ni les conventions d'objectifs, ni la convention région-ADP ne qualifient les missions de l'association CaRT de service public, même s'il ne fait guère de doute que les missions d'information et d'orientation des touristes en font partie.

La subvention est une aide au fonctionnement, dont le montant est en général reconduit. Son montant n'est en aucun cas lié à la compensation d'obligations de service public, qui ne sont pas définies au contraire des objectifs commerciaux.

Pourtant, les paramètres sur la base desquels la compensation financière de l'exécution d'obligations de service public est calculée doivent avoir été préalablement établis, de façon objective et transparente, pour répondre aux critères de la jurisprudence⁴³.

⁴¹ Le règlement « de minimis » a été prolongé jusqu'au 31/12/2023 par le Règlement 2020/972 de la Commission du 2 juillet 2020.

⁴² Article 107 du TFUE et l'ex-article 77 du traité CE.

⁴³ Altmark (CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, affaire C-280/00 : mandat précis octroyé par la collectivité, paramétrage en amont réaliste de la compensation, absence de surcompensation).

Rapport d'observations définitives

La compensation financière versée en regard des obligations ainsi mises à la charge de l'association doit être à la fois strictement proportionnée aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public assurées et périodiquement contrôlée et évaluée par la collectivité pour éviter la surcompensation, l'entreprise bénéficiaire doit avoir été chargée de la mission de SIEG, à l'issue d'une procédure de commande publique.

Dès lors, le cadre contractuel existant entre la région et le CaRT ne respecte ni les exigences relatives à l'acte juridique confiant à un prestataire une mission de SIEG ni les règles régissant l'obtention par le prestataire de compensations en échange de la fourniture du SIEG.

Le quatrième critère, - *la subvention n'affecte pas les échanges entre États-membres* -, permettant de conclure à l'existence d'une aide d'État pourrait toutefois ne pas être rempli. Dans leur réponse aux observations provisoires, la région et l'association CaRT estime que cette condition exclut l'application du régime des aides d'État à l'endroit de la subvention régionale.

Dans plusieurs décisions⁴⁴, la Commission européenne a considéré, en effet, que des aides purement locales de faible montant n'affectaient pas les échanges intra-européens et ne constituaient pas des aides d'État. Cependant, selon une fiche élaborée par le Conseil d'État, pour affecter les échanges au sein de l'Union, la subvention doit être susceptible de renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges entre États membres. Le Conseil d'État considère dans la pratique, dès lors que les trois premiers critères sont remplis, la Commission européenne présume qu'il y a une distorsion de la concurrence et un impact sur les échanges entre États membres.

La région et l'association CaRT invoquent, en réponse, les règlements spécifiques aux SIEG. La région s'appuie ainsi sur les critères de la jurisprudence *Altmark* pour estimer que l'aide versée par la région ne constitue pas une aide d'État, tandis que l'association CaRT considère que l'ensemble de ses missions, y compris celles qui ont un caractère commercial, sont des SIEG et, qu'ainsi, la subvention est compatible avec le cadre juridique spécifique relatif aux aides d'État sous la forme de compensation de service public en application de la décision de la Commission n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011.

La chambre observe pour sa part qu'il est douteux que la vente de produits touristiques soit considérée comme un SIEG. Les principaux produits touristiques vendus par l'association (billets pour le parc Disneyland Paris, entrées dans les musées, titres de transports, croisières sur la Seine par exemple) sont des produits touristiques banalisés vendus par des opérateurs économiques de droit commun. L'insuffisante définition des obligations de service public et de la nature des produits vendus font qu'il n'est pas assuré que l'ensemble des activités des CaRT puisse être regardé comme un SIEG.

En tout état de cause, la décision de la Commission exige que les paramètres de calcul des coûts soient définis dans le mandat. Le mandat doit donc comprendre, de manière claire, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. Cette condition n'est pas non plus respectée.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_3141 :

Lorsque le bénéficiaire d'une mesure d'aide publique fournit des biens ou des services sur un territoire limité au sein d'un État membre et n'est pas susceptible d'attirer des clients en provenance d'autres États membres, les échanges intra-UE ne risquent pas d'être affectés. La mesure ne constitue donc pas une aide d'État au sens des règles de l'UE, à condition de n'avoir aucun effet prévisible — ou d'avoir seulement des effets marginaux — sur les investissements transnationaux dans le secteur concerné ou sur l'établissement d'entreprises au sein du marché unique.

Rapport d'observations définitives

3.4.5 La subvention régionale est susceptible d'être qualifiée d'aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne

La région n'a pas notifié à l'Union Européenne son soutien à l'association CaRT dans le cadre du régime des aides d'État.

Dans la mesure où la subvention ne remplit aucune des conditions posées par l'arrêt Altmark justifiant la compensation financière de l'exécution d'obligations de service public (mandat précis octroyé par la collectivité, paramétrage en amont réaliste de la compensation, absence de surcompensation), que son montant est supérieur au seuil établi par les règlements d'exemption de minimis, et qu'elle ne relève d'aucun régime d'exemption de notification, la subvention à l'association CaRT devrait faire l'objet d'une procédure de notification à la commission européenne conformément aux articles 107 et 108 du traité de fonctionnement de l'Union Européenne.

Enfin, les compensations de SIEG entrant dans le champ d'application de l'encadrement communautaire et qui n'ont pas été notifiés à la Commission peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge national qui peut déclarer ces aides illégales pour absence de notification prévue à l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne et ordonner leur récupération⁴⁵.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le cadre juridique entourant les relations entre la région à l'association CaRT souffre d'irrégularités.

La région ne dispose d'aucune compétence en matière d'accueil des visiteurs et de commercialisation de services touristiques. Elle confie pourtant à l'association CaRT des objectifs commerciaux. En outre, la mission de service public d'accueil et d'information qu'elle lui confie par ailleurs n'est pas définie et la subvention de fonctionnement versée par la région, est insuffisamment assise sur des contreparties de service public

La région ne pouvait pas décider de confier ces missions à l'association en dehors de toute procédure de commande publique. Enfin, l'association CaRT étant un opérateur économique intervenant dans le champ concurrentiel, les subventions qu'elle perçoit sont susceptibles d'être qualifiées en aide d'État devant faire l'objet d'une notification à la Commission européenne.

⁴⁵ CE 13 juillet 2012, Compagnie Méridionale de Navigation SNCM req n° 355616.

4 LE RÔLE DES DEUX OPERATEURS DANS L'ECOSYSTEME DU TOURISME FRANCILIEN DOIT ÊTRE REVU

4.1 Une organisation du tourisme inadaptée

4.1.1 Jusqu'à une modification législative de 2018, le statut associatif du CaRT ne lui permettait de réaliser des opérations commerciales qu'au profit de ses membres

L'article L. 211-1 du code du tourisme, dans sa rédaction actuelle, autorise les organismes locaux de tourisme bénéficiant du soutien des collectivités territoriales à se livrer ou apporter leur concours, dans l'intérêt général, à des activités commerciales, dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention : forfaits touristiques, services de voyage portant sur le transport, le logement, la location d'un véhicule ou d'autres services de voyage qu'elles ne produisent pas elles-mêmes.

Mais le même article, dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2018, précisait que les organismes sans but lucratif ne pouvaient réaliser tout ou partie de ces opérations⁴⁶ qu'en faveur de leurs membres. Cette disposition limitait le cadre d'action de l'association CaRT. Les comptes de l'association font pourtant apparaître des ventes de billets ou de services de structures non adhérentes de l'association (comme, par exemple sans que la liste ne soit exhaustive, la Tour Eiffel, Sea Life, Supershuttle, etc.).

La modification du code du tourisme apportée par l'ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 a levé cette restriction.

4.1.2 Les missions de l'association CaRT : un « impensé » de l'organisation touristique nationale et locale

4.1.2.1 Une gouvernance foisonnante

Comme il a été exposé précédemment, la gouvernance institutionnelle en faveur de la politique touristique est particulièrement diffuse : tous les niveaux de collectivité jusqu'à l'État sont compétents en la matière.

Le monde du tourisme dans lequel se côtoient de nombreux acteurs publics et privés forme un foisonnement inorganisé d'initiatives locales, disparates et peu coordonnées comme l'illustrent les constats ci-dessus relatifs aux difficultés des contrats de destination du CRT. La multitude d'actions disparates et éparpillées nuit à l'efficacité de l'ensemble. La Fédération nationale des organismes institutionnels de tourisme, ADN Tourisme, estime le nombre d'offices de tourisme – syndicats d'initiatives à 64 en Île-de-France (chiffres 2019), à rapporter aux 1 495 recensés en France.

Un rapport⁴⁷ du Sénat de 2009 relatif au projet de loi de réforme des collectivités territoriales dénonçait déjà « *une dispersion des interventions très marquée pour la culture, le tourisme et le sport (...) elles consistent surtout dans une dilution de la responsabilité des décideurs locaux vis-à-vis des citoyens (...), enfin dans une tendance à des interventions redondantes et mal coordonnées, sources de dépenses inutiles* ».

⁴⁶ La liste des prestations visées au I de l'article L. 211.1 différait quelque peu de la rédaction actuelle.

⁴⁷ Rapport n° 169 de M. Courtois, enregistré à la présidence du Sénat le 16 décembre 2009.

Rapport d'observations définitives

Dix ans plus tard, un rapport⁴⁸ de l'Assemblée nationale réitère, en juillet 2019, ce constat et recommande notamment de faire de la région le chef de file de la politique touristique et de mettre en place une contractualisation entre l'ensemble des acteurs locaux compétents.

4.1.2.2 Aucun échelon territorial n'est pleinement compétent pour assurer l'accueil des touristes dans les aéroports

La commercialisation de produits touristiques n'est mentionnée explicitement par le code du tourisme que pour les échelons départementaux⁴⁹ et communaux⁵⁰.

L'article L. 211-1 du code du tourisme limite l'intervention commerciale des organismes locaux soutenus par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements. Il prévoit que les organismes institutionnels de tourisme sont liés par un principe de spécialité juridique et doivent respecter une zone géographique d'intervention : *« les organismes locaux de tourisme bénéficiant du soutien de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements peuvent se livrer ou apporter leur concours dans l'intérêt général, à des opérations mentionnées au I (voir ci-dessus) dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention »*.

L'organisation du tourisme n'est donc pas adaptée aux spécificités de la région capitale. C'est à partir de ce constat que la chambre avait, à l'issue du contrôle de l'OTCP de 2014, adressé au ministère des affaires étrangères une communication administrative exposant les difficultés pour un office de déployer son action à l'intérieur des frontières de sa collectivité de rattachement et recommandant de lever cette limitation pour l'office et permettre au CRT de commercialiser des produits touristiques. Le ministère s'était déclaré favorable à cette proposition.

4.1.3 La construction d'une marque et la lisibilité d'une offre digitale imposent une approche commune des acteurs institutionnels du tourisme

La lisibilité et la représentation d'une destination touristique passent par la construction d'une identité qui lui est propre. Au premier rang de cette « construction identitaire », le nom de la destination est un élément de son image de marque.

Bien avant le développement du marketing territorial et le « city branding »⁵¹, les marques de destination ont accompagné l'essor touristique entre la fin du 19^{ème} siècle et le début du 20^{ème} siècle : dénomination de la Côte d'Azur⁵², de la Côte d'Opale...

De nombreux acteurs institutionnels insistent sur la nécessité de disposer d'une marque internationale et d'une signature pour la destination. C'est pourquoi La France a bâti sa stratégie de promotion autour de 15 marques mondiales de destinations⁵³. Pour l'Île-de-France, la marque de destination retenue est Paris.

⁴⁸ Rapport d'information N°2190 présenté par Mme Deprez-Audebert et M. Martin, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juillet 2019.

⁴⁹ Article L. 132-4 du code tourisme.

⁵⁰ Article L. 133-3 du code du tourisme.

⁵¹ Action de promouvoir une ville en tant que marque pour lui construire une identité distinctive et attrayante.

⁵² D'après Julie Manfredini, Chercheuse à l'Université Paris I, la Côte d'Azur, qualifiant le littoral méditerranéen d'Hyères à Gênes, est une expression inventée par l'ancien préfet et député du Second Empire, Stephen Liégeard.

⁵³ Le site internet d'Atout France liste ces quinze marques mondiales : Alpes-Mont Blanc, Alsace et Lorraine, Pays basque, Bordeaux, Bourgogne, Bretagne, La Champagne, Corse, Côte d'Azur, Lyon, Normandie, Occitanie – Sud de France, Paris, Provence et Val de Loire.

4.1.3.1 Un foisonnement de marques et de sites internet en région Île-de-France

Dans différents avis⁵⁴, le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) a insisté sur la nécessité d'intervenir de façon coordonnée et intégratrice et regretté des « (...) démarches multiples, peu concertées, voire concurrentes, de différents territoires nuisant à la lisibilité de la promotion de la destination. Enfin, la commission Tourisme du Ceser se demande à quoi bon reproduire le mille-feuille administratif en mille-feuille de marques, avec, pour corollaire, un territoire illisible avec de multiples marques éparpillant les ressources et les moyens. »

La chambre constate, à l'occasion de ses contrôles en cours de l'OTCP, du CRT et de l'association CaRT que la situation s'est améliorée par rapport au constat qu'elle avait pu formuler dans ses rapports de 2015. Les directions et les équipes des CRT et OTCP se sont rapprochées pour construire les images de la destination et une marque commune « Paris Yours ». Atout France, le CRT et l'OTCP utilisent désormais cette accroche.

Il reste cependant que cette accroche commune est déclinée en français par l'OTCP sous une autre marque « Paris je t'aime », nom d'un événement émergeant des assises du tourisme durable, utilisée sur les réseaux sociaux. Une autre déclinaison « ParisLocal » est utilisée pour mettre en valeur les artisans et savoir-faire parisiens auprès des acteurs du segment MICE⁵⁵. Les sites du CRT, qui permettent également à l'association CaRT de vendre ses prestations, utilisent la marque « Visit Paris Region »⁵⁶. Cette même marque est utilisée sur les visuels des PIT.

La région, au travers du SRDTL 2022-2028, souhaite renforcer la cohérence entre sa marque régionale, Paris région, qui structure l'ensemble de sa communication et celle des organismes associés, et les marques territoriales dont le développement est très important.

Les campagnes de promotion communes sont maintenant signées des trois marques, créant plus encore de confusion. La nouvelle accroche « *PARIS YOURS* » n'a donc pas pour effet d'améliorer significativement la lisibilité de la destination.

Chaque opérateur a son site internet, lui-même comprenant plusieurs déclinaisons selon le segment touristique (loisirs, BtoB...). Pour les professionnels, chaque organisme (OTCP, CRT) a sa plateforme (convention.parisinfo.com pour l'OTCP et, pour la région, meetings.visitparisregion.com avec sa « Grand'Place »). Il en résulte une pluralité d'offres : il n'y a pas de porte d'entrée unique pour un visiteur ou un prescripteur, qu'il soit d'affaires ou de loisirs qui rentretrait la destination « Paris » dans un moteur de recherche.

4.1.3.2 La nécessité d'une marque commune et de l'amélioration de la lisibilité de la destination

Dans sa contribution au SRDTL 2022-2028, la chambre de commerce et d'industrie regrettait qu'« il n'existe aucune stratégie commune de gestion de l'image de la destination alors même que cette dernière constitue un élément décisif dans le choix ou l'annulation du séjour. ».

Force est de constater que si les différents acteurs ont fait des efforts de rapprochement et de coordination qu'il convient de saluer, la destination parisienne n'est toujours pas présentée sous une même bannière et que les canaux de communication s'additionnent toujours en autant d'organismes compétents.

⁵⁴ Avis n° 2016-19 du 8 décembre 2016, n° 2017-17 du 16 novembre 2017 et surtout l'avis n° 2019-09 du 12 septembre 2019.

⁵⁵ Acronyme correspondant aux termes anglais : Meetings (réunions), Incentive (stimulation, motivation), Conferences et Exhibitions / Events (événements professionnels).

⁵⁶ Le Ceser estimait « que la marque « Visit Paris région » n'est pas fédératrice pour les acteurs du tourisme. »

Rapport d'observations définitives

De même, la chambre de commerce et d'industrie soulignait le fait que « *pour les clientèles, il n'y a qu'une destination d'ensemble* ». Il est indéniable que l'approche par territoires n'a pas de pertinence pour la destination de la région capitale : elle est structurée autour de Paris et agrège d'autres destinations majeures (Versailles, Disneyland Paris) ou moins connues au sein de l'aire d'attraction de la capitale. Il convient donc de penser la destination en place et non en territoires.

D'autres capitales européennes ou mondiales ont fait ce travail de rationalisation. Amsterdam a, par exemple, créé entre 2004 et 2009 une marque territoriale unique « l'Amsterdam », pour améliorer la visibilité et assurer le marketing de la ville et réuni tous les services au sein d'une entité unique. l'Amsterdam propose aux visiteurs un panel d'activités dépassant le seul cadre de la ville d'Amsterdam, avec un marketing important pour promouvoir l'aire métropolitaine.

En France, la marque « Only Lyon » rassemble toute l'image de l'aire d'attraction de la Ville de Lyon, dans un réseau regroupant des acteurs de domaines variés issus des collectivités territoriales, des secteurs du développement économique, touristique, culturel et universitaire, des entreprises privées, l'État...

La dispersion constatée au niveau de Paris et de l'Île-de-France dépasse le seul enjeu de la dissémination de moyens. Elle dessert la puissance de la destination par la confusion d'image qui en résulte et est susceptible de semer le doute sur la fiabilité de la destination.

Les acteurs communiquent ainsi sur des statistiques différentes : L'observatoire du CRT communique sur 157 319 chambres, réparties sur l'ensemble de la région. L'OTCP communique sur l'offre d'hébergements touristiques dans le Grand Paris, avec un total de 123 386 chambres. Cette différence, qui s'explique par des échelles territoriales distinctes, est susceptible de faire peser un risque de perception d'insincérité auprès des investisseurs internationaux. Elle a également des incidences en termes de classement : dans un cas, la destination parisienne se situe au niveau de la capitale britannique⁵⁷, dans l'autre, elle lui est inférieure.

L'approche par destination, avec une marque, des messages et données communes et non dispersées par acteurs ou territoires apparaît la seule pertinente.

4.1.3.3 L'accueil et la promotion sont des missions complémentaires

Pour nombre de professionnels, la mission d'accueil consiste, sans que la liste ne soit exhaustive, à renseigner, orienter, distribuer de la documentation et promouvoir les loisirs. La tendance des opérateurs institutionnels du tourisme est de proposer une gamme de prestations hybrides, mêlant promotion, services, ventes, digitalisation. C'est ainsi que des offices de tourisme peuvent se transformer en experts de la destination, en boutiques de produits locaux, vendre des services de billetterie, présenter les offres touristiques grâce à une scénographie ou des outils digitaux et même en tiers lieux⁵⁸. L'ensemble de ces actions visent, *in fine*, à promouvoir l'ensemble des richesses d'une destination.

Or, si la mission d'accueil est réservée au bloc communal, la promotion est partagée par tous les acteurs territoriaux du tourisme.

⁵⁷ Londres communique sur 158 000 chambres environ.

⁵⁸ Agrégeant office de tourisme, espaces de coworking, location de trottinettes, boutique, ressourcerie à l'instar de Lens-Liévin Tourisme.

Rapport d'observations définitives

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique du 2 juillet 2015 insistait d'ailleurs sur les compétences nécessaires aux métiers d'accueil parmi lesquelles figuraient la connaissance de la destination et proposait d'améliorer les flux des touristes (en pointant les risques de sur-tourisme de certains sites), par le positionnement des professionnels de l'accueil et l'utilisation des outils numériques. Il ne s'agit plus seulement d'attirer les touristes : les politiques de promotion et d'accueil doivent désormais guider et diversifier les flux au-delà des sites les plus connus, et l'expérience touristique doit être individualisée.

Le rapport parlementaire rappelle d'ailleurs le lien qui lie promotion et accueil, « les rapporteurs ont souhaité évoquer cette composante de la politique touristique qui précède l'accueil proprement dit mais dont la performance conditionne les résultats de l'ensemble de la filière ».

La politique de promotion et l'accueil forment ainsi un continuum.

4.2 Une mutualisation avec l'office du tourisme et des congrès de Paris à renforcer

Le rapport de la chambre de 2015 soulignait qu'en bien des domaines « *les deux organismes sont dans une situation de concurrence à la fois sur des relations commerciales ou dans l'exécution des politiques définies par leurs collectivités de rattachement* ». Les doublons dans l'action du CRT et de l'OTCP portaient notamment sur la communication, la promotion et les missions d'observation.

Le cloisonnement et la diversité des structures de gouvernance, notamment la dualité OTCP/CRT et le nombre important d'acteurs institutionnels⁵⁹ sont également dénoncés par les différents acteurs privés et publics du tourisme qui mettent en avant des enjeux de lisibilité à l'international, de cohérence et d'efficience de l'action publique : complexité quotidienne pour les professionnels, surcoûts financiers (en particulier pour les fonctions supports), difficultés de mise en œuvre dans le déploiement d'outils ou projets similaires ou partagés.

Les relations et la répartition des compétences entre le CRT et l'OTCP ont depuis beaucoup évolué, à la faveur, notamment, du renouvellement des équipes de direction des deux associations. Les directeurs généraux du comité et de l'office affirment avoir des relations informelles au moins hebdomadaires et parviennent à mieux coopérer. Cette coopération est reconnue par divers acteurs du tourisme, dont Atout France.

Cependant, les deux associations n'ont pas signé pas de convention globale de répartition des compétences et de mutualisation de leurs travaux. Ainsi, l'absence d'institutionnalisation de la coopération rend cette dernière fragile, et ne la fait reposer que sur la volonté des directeurs de chaque structure.

4.2.1 Une nécessaire coopération dans la promotion du tourisme de loisirs et d'affaires

4.2.1.1 Le succès de la coordination des actions de promotion

Le Comité et l'Office se partagent désormais les actions de prospection et mutualisent l'achat des surfaces sur les salons. Si traditionnellement le Comité s'impliquait davantage dans la prospection du tourisme de loisirs, la représentation de la destination à l'étranger et l'accompagnement des délégations, laissant à l'Office la prospection du tourisme d'affaires, la répartition des rôles paraît se faire davantage aujourd'hui en fonction des destinations et des projets. Des programmes d'actions et de prospection à l'international⁶⁰ communs aux deux associations sont bâtis en lien avec Atout France.

⁵⁹ Comités départementaux du tourisme, Offices de tourisme et syndicats d'initiatives locaux.

⁶⁰ À compter de 2019, le plan d'action est présenté à l'automne aux adhérents des deux structures pour l'année suivante. Il peut être mis à jour dans le courant de l'année en fonction de la situation, sanitaire notamment.

Rapport d'observations définitives

Cependant et comme il a été mentionné plus haut, aucun accord ne formalise la répartition des marchés et des activités entre les deux organismes⁶¹.

4.2.1.2 La coopération en matière de gestion des congrès et salons

Le partage des attributions entre le Comité et l'Office en matière de tourisme d'affaires découle des compétences en matière d'accueil attribuées à l'OTCP. Si les deux associations peuvent recevoir et traiter des demandes des organisateurs d'événements, c'est l'Office qui en reçoit la majorité et qui prend en charge leur organisation au moyen de son « *convention bureau* ».

Nonobstant cette répartition, le Comité et l'Office cherchent à coordonner leurs actions et à mettre en place une politique commune. Des discussions seraient en cours entre les directeurs du Comité et de l'Office pour créer un guichet unique de candidature aux salons et congrès de telle sorte que la candidature de l'Île-de-France se fasse de manière coordonnée avec tous les acteurs concernés⁶².

Cependant, l'OTCP devrait intégrer le pack-accueil en 2023 ce qui apparaît en première lecture comme un nouveau doublon sur ce segment. Enfin, il apparaît que la seule instance formalisée permettant aux organismes d'élaborer une stratégie commune en la matière soit le COPIL « *benchmark salons et congrès* », mis en place par la CCIP réunissant tous les acteurs du tourisme d'affaires. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCIP a indiqué vouloir continuer à réunir régulièrement les partenaires publics et privés afin de proposer aux pouvoirs publics des chiffres fiables et partagés et être force de propositions à travers ses prises de positions. Dans ce cadre, elle se félicite de la création de la nouvelle agence d'attractivité, fruit de la fusion entre le CRT Paris Île-de-France et Choose Paris Region engagée cet été, qui devrait, selon elle, renforcer l'attractivité de la destination et la rationalisation des actions menées.

Les relations et la stratégie entre OTCP et CRT gagneraient donc à être davantage formalisées par un document et par l'organisation de rencontres institutionnalisées regroupant les acteurs du tourisme d'affaires.

4.2.2 Les missions d'observation du tourisme

En matière de tourisme, les statistiques sont nombreuses mais critiquées pour leur manque de fiabilité.

Le précédent rapport de la chambre portant sur l'OTCP faisait déjà ce constat et citait le Sénat, dans son rapport du 8 octobre 2013⁶³ critiquant « *la présence d'un grand nombre de baromètres conjoncturels émanant des cabinets de consultants privés, dont le contenu est le plus souvent aussi fantasque que faux* ».

Force est de constater que la situation n'a que peu évolué. L'Insee considère qu'en France, les lacunes demeurent importantes dans l'analyse des hébergements en dehors des hôtels homologués et des hébergements de plein air. Les données sur les dépenses des touristes étrangers sont parcellaires et les enquêtes de comportements et de motivations sont limitées.

⁶¹ Le rapport CCG 2015 CRT soulignait déjà l'absence d'une telle convention.

⁶² OTCP et autres offices de tourisme, Atout France, gestionnaires de sites...

⁶³ Rapport du Sénat, 2013, « *Tourisme, une place de leader à conquérir* ».

Rapport d'observations définitives

L'hétérogénéité des statistiques se retrouve au niveau international, certains pays en effet relèvent les arrivées de touristes étrangers aux frontières alors que d'autres ne les dénombrent qu'au niveau des hébergements. Il n'existe aucun moyen d'identifier et de quantifier les visiteurs étrangers rendant en France métropolitaine. Les contrôles aux frontières ont été supprimés dans l'espace Schengen. Cette hétérogénéité limite les possibilités de comparaison dans le temps et entre les pays et doit conduire à considérer avec prudence les classements internationaux.

Un rapport⁶⁴ parlementaire de 2019 critique le manque de coordination des acteurs publics : *« La statistique touristique souffre également d'un pilotage insuffisant. En effet, les acteurs produisant des données sont nombreux, sans qu'un chef de file explicite n'ait été désigné. Ainsi, l'Insee, la Banque de France, la direction générale des entreprises et Atout France produisent chacun des données sur le tourisme à l'échelle nationale, sans que la coordination de ces travaux ne semble toujours assurée [...] ».*

L'Insee ne met à disposition ses données que de longs mois après la saison touristique⁶⁵. Aussi, le CRT fait-il réaliser par des prestataires des recensements et enquêtes dont la validité dépend de l'échantillonnage et de la méthode retenue. Il en résulte des résultats disparates : le baromètre Travelsat de l'État indique une intention de recommandation de la destination France à 74 % et une intention de revisite à 62 % alors que l'enquête de BVA réalisée pour le CRT dans les aéroports, les trains, sur les aires d'autoroutes et dans les gares routières⁶⁶ indique un taux de satisfaction de 94 %.

La chambre a constaté que des données produites par les cabinets d'étude et d'enquête peuvent différer de celles de l'Insee pour le dénombrement des hébergements, alors même que ceux-ci sont soumis à des obligations déclaratives. À titre d'illustration, une étude commandée par la Ville de Paris à MKG recense en 2021 à Paris 41 auberges de jeunesse, avec 7 622 lits en 2021, quand l'Insee n'en dénombre que 15 pour un total de 4 834 lits.

Il n'a pas été constaté, concernant les études et données produites par le CRT, d'incohérences de cet ordre, sinon celle concernant la satisfaction des visiteurs. Le dispositif d'observation apparaît particulièrement complet. Il comprend les enquêtes « avions, trains et route » qui mesurent les flux touristiques, la consommation, les profils des visiteurs, leurs pratiques et la perception de leur séjour. Le baromètre mensuel de conjoncture offre aux acteurs publics et privés un diagnostic rapide de l'activité touristique du mois écoulé ainsi que des prévisions d'évolution à court et moyen terme : perception de l'activité du mois écoulé, évolution de la fréquentation par rapport à l'année précédente, nationalité des visiteurs, indicateurs d'activité du tourisme d'affaires. Le CRT utilise également des outils de veille économique : prévision des flux touristiques aériens à l'aide de l'outil ForwardKeys, suivi de la fréquentation touristique grâce à la téléphonie mobile (Flux Vision Tourisme), observation de l'activité des locations saisonnières entre particuliers (AirDNA).

Le CRT et l'OTCP disposent d'un observatoire dont les données collectées ne font pas l'objet d'une harmonisation, malgré leur participation au réseau APIDAE⁶⁷, et des achats en commun⁶⁸, voire des enquêtes communes.

⁶⁴ Rapport d'information n° 2190 présenté par Mme Deprez-Audebert et M. Martin, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juillet 2019.

⁶⁵ Le directeur du CRT indiquait qu'il fallait attendre plusieurs mois pour obtenir les données. Pourtant, dès la fin de l'été, l'Insee publie un premier bilan de la saison.

⁶⁶ Dispositifs permanents d'enquêtes « avions, trains et route ».

⁶⁷ Base de données qui permet de collecter l'information des territoires et d'alimenter des supports de communication variés.

⁶⁸ Il a été précisé en entretien que plusieurs prestataires refusent de répondre aux achats en commun.

Rapport d'observations définitives

La CCIP a appelé de ses vœux un outil de gestion partagée des données. En effet, et malgré les échanges réguliers entre les différents acteurs en charge du tourisme (CRT, Atout France, Comité Départementaux du Tourisme, OTCP, Offices locaux du Tourisme, etc.) et de réels efforts en termes de coopération depuis quelques années, chaque organisme continue de bâtir une stratégie individuelle reposant sur des sources statistiques qui lui sont propres.

Les 13 CRT, avec Atout France et ADN Tourisme, ont créé en 2023 France Tourisme Observation (FTO) qui permettra de consolider toutes les données des différents acteurs en les mettant à disposition de tous. FTO doit désormais passer des marchés afin d'harmoniser la collecte de données. Néanmoins chacun conservera, selon les informations communiquées à la chambre à la date d'élaboration de son rapport, son propre observatoire.

4.2.3 La concurrence commerciale entre le CRT et l'OTCP en matière de « City Pass »

La création d'un « city pass » proposant un mix d'activités et de transports illimités pour les touristes est une réalisation du SRDTL 2011-2016. Sa modernisation était une des préoccupations des SRDTL 2017 et 2022. En 2018, le CRT réalise le « Paris region pass » qui permet au visiteur de contenir l'ensemble des activités et du transport sur un seul support carte⁶⁹.

L'OTCP commercialisait et éditait depuis 2012 un « paris city passeport » non dématérialisé. Il offrait pour deux ou cinq jours une offre de transport, un accès aux musées, une croisière en bateau mouche et un forfait pour les cars city sightseeing.

L'existence de ces deux supports donnant accès quasiment aux mêmes lieux⁷⁰ crée une concurrence publique directe et un manque de lisibilité pour les visiteurs. La CCIP a exprimé son souhait d'une rationalisation et d'une simplification de ces offres.

Ces deux supports ont d'ailleurs disparu, victime d'une concurrence avec l'offre proposée par IDFM, l'autorité organisatrice de transports collectifs en Île-de-France ;

En 2021, Paris a remplacé son offre par le « Paris pass-lib » désormais dématérialisé et commercialisé sur sa plateforme e-commerce. Le pass propose plusieurs formules permettant l'accès à des activités plus nombreuses, sans toutefois inclure le transport, faute d'offre adaptée.

De même, les ambitions du CRT se sont heurtées au manque de coopération avec IDFM qui a eu pour effet de vider le Paris Région Pass de son intérêt. IDFM commercialise un pass découverte à prix réduit mais vend au CRT des billets au tarif plein, malgré ses demandes répétées de le faire bénéficier de conditions tarifaires préférentielles. Le CRT a ainsi été conduit à retirer le Paris Région Pass de la vente.

Cette situation, aurait pu être évitée par une plus grande implication et un pilotage effectif de la région.

⁶⁹ Trois formules disponibles, la plus complète, le Pass Experience comprend : le transport public illimité, une croisière sur la Seine, l'utilisation d'un bus panoramique, le Paris Museum Pass. Elle coûte pour une journée de 12 à 25,50 € selon les zones de transport couvertes.

⁷⁰ L'accès aux « grands musées » et grandes attractions dans Paris et autour de Paris se fait avec les deux offres.

Rapport d'observations définitives

Le SRDTL 2022-2028 annonce la volonté de la région de « s'interroger sur l'avenir de cette carte sans contact, à la fois du fait de la nécessaire dématérialisation de l'outil, mais aussi sur la base des évolutions de la tarification des transports publics à destination des touristes »⁷¹.

L'existence d'un pass unique créé en collaboration par les deux structures n'est donc pas à l'ordre du jour.

Recommandation performance 2 : (Comité Régional du Tourisme) Établir une convention globale organisant les domaines de coopération et de mutualisation entre l'OTCP et le CRT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'état du droit du tourisme n'apparaît plus adapté à la réalité des pratiques touristiques contemporaines.

La déclinaison de la compétence touristique aux différentes strates territoriales n'est pas adaptée aux spécificités de la région capitale, dont l'attractivité repose sur la renommée de sa ville centre. Chaque niveau de collectivité est compétent en matière touristique, entraînant dilution et redondance dans les interventions publiques. Aucun organisme ne respecte son champ de compétence ou sa spécialité géographique, créant une situation de concurrence entre organismes publics, sans empêcher pour autant que certains pans de la politique touristique ne soient légalement couverts par aucun acteur (l'accueil des visiteurs internationaux et de la commercialisation de prestations touristiques dans les aéroports).

Cet empilement de compétences, épousant l'organisation territoriale française, crée des frontières administratives locales qui n'ont aucun sens pour un touriste venu visiter une seule destination, Paris. L'approche par destination, autour d'une marque unique, des messages, supports de promotion et données communs et non dispersés par acteurs ou territoires apparaît la plus pertinente.

Or le CRT et l'OTCP interviennent de concert sur de nombreux chantiers sans que leur coopération soit formalisée dans une convention globale.

4.3 Un cadre de missions à repenser : les pistes d'évolution possibles

Si un dispositif d'accueil et de promotion à destination des visiteurs internationaux, notamment dans les aéroports franciliens, est plus que jamais nécessaire, à la veille de la tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, les irrégularités constatées par la chambre à l'occasion de ce contrôle imposent une modification du cadre d'action de l'association CaRT.

4.3.1 Une tentative avortée de rapprochement

Les rapports de la chambre de 2015 sur le CRT et l'OTCP soulignaient que pour que la destination Paris région conserve toute son attractivité, il importait de mettre en cohérence l'action des deux organismes. La chambre invitait les deux associations à se rapprocher que ce soit par la voie de la fusion par la constitution d'un groupe associant les deux organismes.

⁷¹ Les ambitions du CRT se sont heurtées au manque de coopération avec IDFM qui a pour effet de vider le PRP de son intérêt. IDFM commercialise un pass découverte à prix réduit mais vend au CRT des billets à un tarif plein, ce qui crée une concurrence entre les offres proposées par deux organismes. Les ambitions du CRT se sont heurtées au manque de coopération avec IDFM n'a, à ce jour pas donné accès au CRT à ses conditions tarifaires préférentielles malgré les demandes répétées du CRT. Cette situation, qui aurait pu être évitée par une plus grande implication et un pilotage effectif de la région qui a laissé la gouvernance à son comité, a conduit de dernier à retirer le PRP de la vente.

Rapport d'observations définitives

Le SRDTL 2017-2021, reconnaissant l'existence de doublons dans l'action du CRT et de l'OTCP et l'existence de structures impliquées dans le développement du tourisme trop nombreuses pour conduire une politique régionale cohérente et efficace avec les territoires, se proposait de favoriser la création d'un « syndicat du tourisme francilien » capable de mettre en œuvre la stratégie touristique à l'échelle du territoire régional. Ce syndicat devait permettre de définir une stratégie unifiée, d'éviter les doublons d'actions entre les organismes, et donc de conduire davantage d'initiatives à budget constant profitant à tous les territoires, tout en rationalisant les coûts des fonctions supports.

Le SRDTL 2022-2028, précise que la stratégie d'accueil opérée par la région, grâce à l'association CaRT, doit viser à être cohérente, en particulier avec les Offices de tourisme. La région souhaite développer un certain nombre de services et de produits communs avec ses partenaires territoriaux.

La Ville de Paris elle-même⁷² avait manifesté une volonté de proposer « à la région Île-de-France un rapprochement de l'OTCP et du CRT. Pour rapprocher ces deux organismes, il conviendra de mutualiser certaines fonctions, en créant un regroupement institutionnel sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou d'un groupement d'intérêt public (GIP), avec une gouvernance partagée entre les deux organismes ».

Ni le syndicat souhaité par la région, ni les groupements d'intérêt évoqués par la Ville de Paris n'ont été créés.

4.3.2 La région et le CRT seraient fondés à disposer d'une compétence de commercialisation de produits touristiques

Faute de compétence, la région ne peut régulièrement commercialiser des services et prestations touristiques au sein des points d'information touristique.

C'est pourtant l'échelon régional qui apparaît le plus pertinent pour accueillir des visiteurs internationaux et leur proposer des informations touristiques ou des prestations à l'échelle de l'ensemble de la destination francilienne.

Si on veut bien considérer que la mission d'accueil et d'information des touristes rendue au sein des PIT est le prolongement de l'action de promotion touristique de la région en France, cette compétence devrait être exercée par le CRT. La destination parisienne ne comprend pas la seule capitale : le parc Disneyland Paris, La Vallée Village⁷³ et le château de Versailles sont les trois sites les plus visités en Île-de-France en dehors de Paris. Ces 3 destinations agrègent à elles seules une fréquentation annuelle similaire à celle des 20 premiers sites parisiens. L'objectif de régulation et d'essaimage des flux au-delà des sites incontournables, affiché par la région, et partagé avec la ville de Paris, dans une optique de lutte contre le sur-tourisme, suppose de promouvoir et vendre toute la région francilienne.

Une telle organisation nécessite une modification législative : il conviendrait d'étendre, pour les CRT les missions listées par l'article L. 131-8 du code du tourisme à la vente de produits touristiques.

⁷² Schéma de développement touristique de Paris, action 54.

⁷³ La Vallée Village est un outlet d'enseignes de mode et luxe à Serris contigu au centre commercial du Val d'Europe, à proximité du Parc Disneyland Paris.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 7 : Avantages et inconvénients de cette hypothèse

Avantages :
Permet de donner une assise légale à l'exploitation des points d'information touristique. Améliore la visibilité de l'action régionale en matière de tourisme. Permet la reprise des activités de l'association CaRT (qui disparaîtrait alors) par le CRT.
Inconvénients :
Ne règle pas l'enchevêtrement de compétences en matière touristique. Ajoute un niveau d'intervention en matière d'accueil et de commercialisation de produits touristiques : effet de concurrence et de dilution possible.

4.3.3 La mise en place d'une structure de mutualisation permettrait d'offrir un cadre d'action aux PIT et d'améliorer la lisibilité de la destination

4.3.3.1 La création d'un GIE ou d'une autre structure rassemblant les principaux opérateurs touristiques

Une fusion des principaux organismes de tourisme et notamment du binôme CRT-CaRT avec l'OTCP permettrait de répondre aux enjeux de lisibilité, d'efficacité de la politique touristique. Cependant, une telle possibilité apparaît aujourd'hui hypothétique dès lors que la région projette de fusionner en 2023 le CRT avec son agence de développement économique « *Choose Paris Region* » et alors que les volontés de rapprochement exprimées dans les documents de programmation de la région et de la Ville de Paris n'ont pas été mises en œuvre. Le droit du tourisme ne prévoit pas non plus de cadre pour une fusion intégrant l'opérateur régional et un CDT/office de tourisme.

La mise en place d'une structure⁷⁴ de mutualisation telle qu'évoquée par la région dans son SRDTL et la Ville de Paris dans son schéma de développement touristique serait une des réponses possibles aux graves incertitudes qui pèsent sur l'action de l'association CaRT. Ce serait également une solution à l'entremêlement des compétences correspondant aux services actuellement rendus sur les PIT.

Un groupement d'intérêt économique (GIE) composé du CRT, de l'OTCP, des autres comités départementaux du tourisme et des principaux offices de tourisme serait de nature à permettre une meilleure coopération. Le CRT serait fondé à participer au GIE en tant que coordonnateur et maître d'œuvre d'une assistance technique à la commercialisation⁷⁵, renforçant ainsi son rôle en la matière.

La création d'un GIE repose sur l'activité économique des membres et le caractère auxiliaire des activités mises en commun par rapport à leurs activités principales. Le GIE pourrait donc être le vecteur juridique de la commercialisation des produits des différents CDT et Office de tourisme. Il pourrait être le support de la construction de l'image et du marketing. Chaque membre disposant d'une intersection de compétence avec le GIE serait fondé à participer.

Si les principaux opérateurs du tourisme (CRT-CaRT et OTCP) coopèrent déjà sur de nombreux sujets, le cadre de cette préoccupation n'est que technique : sans convention cadre, elle n'est permise que par le professionnalisme des équipes. Il importe aujourd'hui de dépasser le seul cadre de coopération technique pour aboutir sur une gouvernance plus intégrée. Ce montage pourrait être facilitateur pour les structures plus petites. Enfin, il renforcerait le rôle de coordination assigné par le code du tourisme au CRT.

⁷⁴ La liste des principaux cadres juridiques utilisés par les acteurs publics du tourisme est annexée au présent rapport.

⁷⁵ La loi disposant que le CRT assure la promotion de la destination régionale.

Rapport d'observations définitives

4.3.3.2 Les avantages de la mise en place d'un groupement d'intérêt

Le groupement d'intérêt économique (GIE), tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967, est une structure souple assurant théoriquement une transparence fiscale, et dont le choix se justifie par la volonté d'associer organismes publics et privés. L'objectif est de faciliter le développement économique d'entreprises ou de structures par la mutualisation de ressources, matérielles ou humaines. L'activité du GIE doit être le prolongement de l'activité économique de ses membres. Elle ne doit pas s'y substituer. C'est ce qui la différencie de la société qui peut avoir une activité sans rapport avec celle de ses associés.

Le GIE est une structure qui permet à la fois d'avoir un but lucratif et de mettre en commun les intérêts des différents opérateurs du tourisme, qu'ils soient de droit public ou de droit privé par :

- l'externalisation et la mise en commun d'activités ;
- la possibilité de conduire des opérations plus larges que celles dévolues à un établissement public, contraint par le principe de spécialité ;
- le GIE, à la différence de la société, n'a pas pour objectif de faire des bénéfices pour lui-même, mais fonctionne seulement dans l'intérêt de ses membres.

Structure de droit privé, la souplesse de gestion apparaît adaptée à la conduite d'actions de nature commerciale : le personnel est de droit privé, le GIE n'est pas soumis à la comptabilité publique (peu adaptée à la rémunération au travers de marges arrière sur produits touristiques). Il peut également associer, en tant que de besoin, les acteurs privés du tourisme et notamment ADP.

Le choix d'opportunité relève des seules instances des collectivités publiques dans le respect de l'indépendance des associations. La reprise de la mission de de l'association CaRT par un GIE auquel le CRT participerait aux côtés des autres acteurs institutionnels du tourisme apparaît, sous réserve d'une analyse⁷⁶ plus approfondie que celle que peut mener la chambre dans le cadre d'un contrôle de la gestion, une solution moins risquée juridiquement et plus efficiente que la solution actuelle.

Sous réserve de la volonté de ses membres, il semble que le GIE pourrait être le véhicule à même d'assurer à l'échelle de la région les actions qui sont déjà mises en œuvre par différents opérateurs, soit de façon complémentaire, soit de façon concurrente :

- l'accueil et l'information des touristes internationaux au sein des aéroports ;
- la vente de produits et prestations touristiques pour le compte de ses membres ;
- le marketing de la destination, avec un message à l'international sous une marque unique et partagée ;
- le support d'un site Web unique et partagé de la destination ;
- le déploiement d'une marketplace unique de la destination, déclinée pour chaque segment de clientèle (loisirs, affaires...) ;
- la mise en œuvre des actions de prospection et de promotion ;
- la mission d'observation, mobilisable pour chacun des membres du GIE, sans abandonner la spécificité des observatoires locaux, tels celui de l'OTCP, capable de produire des données à l'échelle de l'arrondissement parisien.

⁷⁶ Un tableau comparatif des différents supports juridiques des opérateurs institutionnels du tourisme est présenté en annexe.

Rapport d'observations définitives

Une telle organisation, qui n'est finalement que le pendant francilien du GIE Atout France, permettrait d'améliorer la lisibilité de l'offre de la destination, notamment à l'international, dans un cadre formalisé de coopération et de mutualisation.

Un tel scénario entraînerait la disparition de l'association CaRT et la reprise de ses missions par le GIE et ses membres. La principale difficulté réside dans le fait qu'il est nécessaire d'emporter l'adhésion des principaux acteurs de la destination. Sans obligation réglementaire d'adhésion, la mise en pratique de ce scénario, hautement souhaitable, apparaît un véritable défi.

Tableau n° 8 : Avantages et inconvénients de cette hypothèse

Avantages :
Permet de vendre des prestations sur l'ensemble de la destination francilienne tout en donnant une assise légale à la mission d'accueil dans les aéroports.
Permet d'organiser et de mutualiser l'action des acteurs institutionnels du tourisme dans les domaines de la promotion, du marketing, de la prospection, de la commercialisation, de la stratégie web, de l'observation : évite la redondance et l'éparpillement des missions des acteurs.
Donne une lisibilité et cohérence de l'image de la destination, notamment à l'international.
Inconvénients :
Nécessite l'adhésion des principaux acteurs institutionnels du tourisme (CRT, OTCP, CDT, principaux Office de tourisme).
Ajoute un nouvel intervenant dans l'écosystème du tourisme francilien.

Ces deux solutions (élargissement des compétences ou création d'un GIE) ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

Répondant à une interrogation de la chambre sur l'interprétation des dispositions du code du tourisme en la matière, la DGCL a estimé que tous les échelons territoriaux compétents en matière touristique - région, départements, EPCI, communes - pouvaient assurer une fonction d'accueil et d'information des touristes. Elle considère également qu'un office de tourisme peut offrir des produits situés en dehors de son territoire dans la mesure où ceux-ci contribuent à sa propre attractivité. Dans le cadre de cette compétence partagée, elle rappelle que le code du tourisme souligne à plusieurs reprises, notamment dans ses articles L. 111-1, L. 111-2 et L. 131-1, la nécessaire coordination des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière touristique.

En réponse aux observations provisoires, le CRT a indiqué que le premier comité de pilotage avec l'OTCP organisé après la fusion a évoqué la mutualisation de tout ou partie des activités au travers la possibilité d'un GIE regroupant des acteurs pour lesquels la vente de produits touristiques fait partie de leur champ de compétence. Une analyse pourrait être conduite en 2024 afin d'envisager une mise en œuvre après les Jeux Olympiques de Paris.

Certains départements ont également fait part de leur intérêt pour une telle structure, à l'instar du GIE mis en place par le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis pour commercialiser leurs prestations et produits sur internet. Certains craignent cependant de voir leurs intérêts spécifiques dilués dans l'offre touristique régionale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Il ne paraît pas envisageable, à la veille de la tenue des Jeux Olympiques 2024, de ne pas prévoir de dispositif d'accueil et de promotion à destination des visiteurs internationaux, notamment dans les aéroports franciliens. Aussi il convient de régulariser le cadre d'action de la mission des PITSans attendre une modification législative ou une éventuelle fusion d'organismes, la mise en place d'une structure de mutualisation comme un GIE permettrait d'offrir immédiatement un cadre d'action aux PIT et d'améliorer la lisibilité de la destination en évitant la redondance et l'éparpillement des missions des acteurs. Cependant, la mise en pratique de ce scénario, hautement souhaitable, apparaît comme un véritable défi puisqu'il est nécessaire d'emporter l'adhésion des principaux acteurs de la destination.

5 LE FONCTIONNEMENT DU CRT ET DE L'ASSOCIATION CART

5.1 La gouvernance des deux associations

5.1.1 L'indépendance de l'association CRT devrait être mieux affirmée

Certaines associations sont dites « *transparentes* » lorsque, en raison de leur fonctionnement et de l'origine de leurs ressources, elles sont considérées comme un service de l'État ou d'une collectivité publique. Ainsi, « *lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente (...)* »⁷⁷. La transparence résulte d'une appréciation d'ensemble par le juge, par un faisceau d'indices :

- le degré d'indépendance des organes de direction et de gestion de l'association,
- l'origine des moyens dont elle bénéficie,
- son domaine d'activité,
- la qualité des dirigeants.

Même si le comité régional du tourisme est une instance prévue par la loi, l'article L. 131-4 précise que « *Le conseil régional fixe le statut, les principes d'organisation et la composition du comité régional du tourisme.* » et précise la liste des membres que doit notamment réunir le CRT. La composition du CRT, telle que précisée dans ses statuts de 2015 et de 2020 n'appelle pas d'observation.

Une réponse à une question parlementaire⁷⁸ à propos des comités départementaux du tourisme précise que leur fonctionnement ne doit pas conduire la collectivité à administrer directement ou indirectement cet organisme de tourisme, au risque de méconnaître la volonté du législateur et de se mettre en situation d'irrégularité.

La composition statutaire de l'association la met à l'abri du risque de qualification d'association transparente. Les représentants de la région sont minoritaires au conseil d'administration (CA), avec 19 membres sur les 49 membres qui le composent.

⁷⁷ Conseil d'État, 21 mars 2007, commune de Boulogne-Billancourt.

⁷⁸ Question écrite n° 18336 de M. Michel Mercier publiée dans le JO Sénat du 24/10/1996 - page 2757.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 9 : Composition du conseil d'administration du CRT selon les statuts

CA	Statuts 2015		Statuts 2020	
	Région	Autre	Région	Autre
Président de la Région	1		1	
Vice Président de la Région chargé du tourisme	1		1	
Président Commission tourisme CRIF	1		1	
Conseillers régionaux	16		16	
CESR		1		1
Présidents CDT		7		7
Présidents UD OTSI		6		6
Président OTCP		1		1
Président CCIP		1		1
Délégué régional du tourisme		1		0
Membres AG hors Conseillers régionaux		14		14
Total	19	31	19	30

Source : CRC-IDF d'après statuts

Cependant, ce critère ne saurait suffire à écarter à lui seul le risque de qualification d'association transparente. D'autres indices montrent, au contraire, que la région est déterminante dans la détermination de l'activité de l'association, ne laissant à celle-ci qu'une autonomie réduite :

- L'association n'exerce pas d'autres activités que celles qui lui sont confiées par la région

Le CRT est un organe institué par le code du tourisme aux côtés de la région. L'association n'a légalement et statutairement qu'un pouvoir d'initiative réduit sur son activité : aux termes de l'article L. 131-8 du code du tourisme, le conseil régional confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme de la région au comité régional du tourisme. Si dans ses statuts, elle prévoit la possibilité de développer d'autres activités par convention avec ses membres fondateurs, elle n'a, en réalité, jamais mis en œuvre cette faculté.

- La quasi-totalité des financements de l'association CRT provient de la région.

Comme le montre le tableau ci-après, les subventions de la région représentent la presque totalité des ressources de l'association. Le CRT est donc totalement dépendant de la collectivité.

Tableau n° 10 : Part de la subvention régionales dans les produits

Année	Part régionale
2015	98%
2016	98%
2017	97%
2018	97%
2019	94%
2020	94%
2021	84%

Source : CRC, d'après comptes annuels

- Les conseillers régionaux ont une influence déterminante sur les organes de direction de l'association.

Si les représentants de la région sont minoritaires au sein du CA, un nombre important de postes leur est réservé (19 mandats). Surtout, les statuts réservent la présidence de l'association à un représentant du conseil régional. Parmi les 15 membres du bureau, en plus du président, 4 vice-présidents émanent obligatoirement de la région.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 11 : Composition du bureau selon les statuts

	Région	Autre
Président issu du CRIF	1	
Vice Président issu du CRIF	4	
VP issu d'un autre collège		1
Trésorier		1
Administrateurs		8
Total	5	10

Source : CRC-IDF d'après statuts

Le bureau issu de la réunion du CA du 17 février 2016 prévoyait en sus des membres désignés dans les statuts, la participation d'un vice-président du conseil régional en tant qu'invité permanent. Sa participation, en dehors de toute disposition statutaire, renforce le poids de la région et témoigne de l'influence prépondérante de celle-ci sur la gouvernance de l'association.

Le bureau issu du CA du 16 septembre 2021 ne comporte que cinq administrateurs⁷⁹ ; les représentants de la région y sont minoritaires mais occupent, outre la présidence de l'association, cinq des sept vice-présidences.

La conjugaison de l'ensemble de ces dispositions, fait obstacle à ce que l'association CRT puisse être sans ambiguïté considérée comme indépendante : elle n'est pas réellement gouvernée par ses membres privés, elle se trouve en situation de dépendance financière vis-à-vis de la région qui détermine son activité.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire de ne pas réserver toutes les fonctions dirigeantes de l'association aux représentants de la région pour atténuer la situation de dépendance du CRT vis-à-vis de celle-ci.

Pour la région, qui conteste vigoureusement l'analyse de la chambre, l'organisation des relations avec le CRT est en conformité avec les dispositions du code du tourisme et ne donne aucunement à la région un rôle prépondérant.

5.1.2 Des statuts à adapter à la réalité du fonctionnement des deux associations

Si les instances se réunissent à échéance régulières, plusieurs pratiques ne sont pas conformes aux statuts des deux associations, faisant peser un risque sur la régularité des décisions prises par celles-ci.

Selon les statuts de juin 2015, siègent au CA) les présidents des comités départementaux du tourisme ou leurs représentants. L'assemblée générale du 17 février 2016 montre pourtant la désignation au CA de l'association de représentants des conseils départementaux des Yvelines et des Hauts de Seine, alors même que ceux-ci ne disposent pas de CDT. Cette organisation ne respectait donc pas la lettre des statuts.

⁷⁹ Pour huit postes prévus aux statuts.

Rapport d'observations définitives

Les statuts de 2020 ont élargi la composition des CA aux représentants des comités départementaux du tourisme ou « *tout autre organisme départemental en charge du tourisme ou leurs représentants* ». Pourtant, le compte rendu des Assemblées générales du 16 septembre 2021 précise que chaque CA comporte « *les présidents des comités départementaux de tourisme ou tout autre organisme départemental en charge du tourisme. En l'absence d'organisme, c'est au Conseil départemental qu'il revient de siéger* ». Les statuts ne prévoyant toujours pas la représentation du conseil départemental en l'absence d'organisme chargé du tourisme, la présence de représentants des départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine s'est faite en dehors du cadre statutaire sur toute la période sous-revue. Cette pratique, de bon sens, mériterait d'être inscrite dans les statuts, afin de permettre une représentation régulière des départements des Yvelines et Hauts-de-Seine au sein des deux CA.

De plus, les CA des deux associations, issus de l'assemblée générale du 17 février 2016, comportent deux représentants de la chambre de commerce et d'industrie alors que les statuts ne prévoient qu'un siège pour cet organisme.

Enfin, les comptes rendus de réunion du bureau⁸⁰ du CRT font apparaître la présence de la présidente de la commission tourisme, également en dehors de tout cadre statutaire. Ici également, les statuts du CRT pourraient être adaptés si l'association souhaitait pérenniser cette pratique.

5.1.3 Une distinction de l'association CaRT et du CRT en trompe l'œil

5.1.3.1 L'absence de distinction dans le fonctionnement des instances

Bien que distinctes les instances de l'association CaRT fonctionnent de concert avec celles du CRT.

Les assemblées générales, réunions du conseil d'administration et du bureau sont convoquées le même jour et à la même heure. Parmi les membres composant les 2 associations, la quasi-totalité siègent au sein de leurs instances respectives : la composition du CRT et de l'association CaRT est quasi identique. À titre d'illustration, au CA nommé le 17 février 2016 : sur 51 membres du CA du CRT, 45 sont également membres du CA de l'association CaRT. En miroir, le CA de l'association CaRT comporte également 51 membres, ce qui signifie que comme pour le CRT, seuls 6 administrateurs sont distincts du CA de ce dernier.

Concernant la composition du bureau, la confusion des instances des deux associations est encore plus manifeste :

- le bureau de l'association CaRT élu le 17 février 2016 a la même composition que celui du CRT élu en même temps ;
- lors des renouvellements partiels des 23 janvier 2018 et 21 novembre 2018, la composition du bureau était commune aux deux associations à l'exception d'une personne.

Pour le bureau élu le 16 septembre 2021, 10 des 15 membres du bureau du CRT, soit les 2 tiers, sont communs avec ceux de l'association CaRT. La composition des instances, convoquées au même moment, n'étant plus identique, des administrateurs ou membres des organes exécutifs ont pu influencer ou prendre part à des décisions sans y avoir mandat.

⁸⁰ Et a participé aux réunions du bureau comme, par exemple, du 5 octobre 2021.

Rapport d'observations définitives

Les comptes rendus du bureau, communs aux deux associations, prouvent que la distinction entre elles est artificielle. La stratégie des deux associations est d'ailleurs discutée dans les mêmes termes lors des réunions du bureau de l'association CaRT et du CRT.

5.1.3.2 Le CRT pilote l'association CaRT dans le cadre d'une convention de gestion et d'une Union Économique et sociale

Une convention de gestion signée entre le CRT et les CaRT le 13 mars 2008 a pour objet de formaliser le rapprochement de ces deux associations qui poursuivent des objectifs complémentaires : « *tendre au développement de la fréquentation de la destination touristique Paris Île-de-France* ». Le préambule de la convention précise que « *les Conseils d'administration des deux associations ont décidé de consacrer cette convergence d'intérêt* ».

La convention précise également que depuis 2007, il est apparu que ces deux associations, « *aux instances dirigeantes identiques, (...) avaient vocation à poursuivre des activités et projets avec une direction fonctionnelle et opérationnelle unique* ».

Aux termes de la convention⁸¹, l'association CaRT donne mandat au CRT pour piloter les actions des deux associations. Article 1^{er} : « *L'association "Centres d'accueil Régionaux du Tourisme d'Île-de-France" donne mandat à l'association "Comité Régional du Tourisme d'Île-de-France", pour la durée de la présente convention, afin de piloter toutes les opérations nécessaires à la conduite des objectifs communs poursuivis par les deux associations, à savoir, la politique régionale de développement touristique et de promotion de la destination Paris Île-de-France* ».

La chambre a demandé la transmission des actes de reddition et de bilan de ce mandat. L'association n'a pas été en mesure de répondre à cette demande.

En outre, l'association CaRT considère que la convention constitue un socle de l'accord de reconnaissance conventionnelle d'une Unité Économique et Sociale entre le CRT et les Centres d'accueil Régionaux du Tourisme signé le même jour.

La constitution d'une UES entre le CRT et l'association CaRT est un élément déterminant de l'absence d'autonomie de l'association. La constitution d'une UES suppose une concentration des pouvoirs de direction et une identité ou une complémentarité des activités déployées par deux entreprises juridiquement distinctes. Plusieurs éléments cumulatifs caractérisent une UES : une concentration des pouvoirs de direction (dirigeants identiques⁸², cumul des fonctions d'administrateurs, expert-comptable commun⁸³...) et la complémentarité des activités⁸⁴. Ces éléments sont ici présents : le schéma de gestion retenu entraîne donc nécessairement une limitation de l'autonomie de l'association.

Au final, que ce soit en raison de la gémellité des organes de gouvernance des deux associations ou du fait de la gestion confiée au CRT dans le cadre de la convention de mandat, la distinction de l'association CaRT avec le CRT apparaît fictive. Elle n'est justifiée que par la volonté de permettre à l'opérateur régional d'avoir une activité commerciale.

Enfin, la fusion du CRT avec l'agence de développement « Choose Paris Region » intervenue en juillet 2023 remet en cause la présence des éléments constitutifs de l'UES, notamment l'identité des dirigeants.

⁸¹ Avenanté en 2009.

⁸² Cass. soc., 15 mai 2001, n° 00-60.048 ; Cass. soc., 15 févr. 2006, n° 05-60.002.

⁸³ Cass. soc., 17 mars 1983, n° 82-60.403.

⁸⁴ Cass. soc., 24 mars 1988, n° 87-60.211.

Rapport d'observations définitives

5.1.4 La région n'a pas expressément autorisé la mise à disposition de moyens du CRT au bénéfice de l'association CaRT

L'article 4 de la convention de gestion signée entre le CRT et l'association CaRT, confère le pilotage et la gestion des services supports⁸⁵ de l'association CaRT à la direction et aux services du CRT.

Conformément aux recommandations émises par la chambre lors de son dernier contrôle, ce soutien est valorisé dans les comptes depuis l'année 2016.

Tableau n° 12 : Valorisation des prestations du CRT au bénéfice de l'association CaRT

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valorisation des prestations CRT	NC	1 741 498	1 556 033	1 701 322	1 563 634	1 597 356	1 626 198	1 775 471

Source : comptes annuels

Or, le CRT, opérateur touristique de la région est principalement financé par celle-ci. La gestion des services de l'association CaRT par le CRT est donc constitutive d'un transfert de moyens du CRT au bénéfice de l'association CaRT. Une telle mise à disposition de moyens méconnaît les dispositions de l'article L. 1611-4 alinéa 3 du CGCT selon lequel « *Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné.* »

Les subventions se définissent comme des contributions financières, matérielles ou en personnel, allouées par les autorités administratives ou des personnes privées pour la réalisation d'une action, d'un investissement, le développement d'une activité ou le financement global de l'activité d'un organisme bénéficiaire. Les moyens alloués par le CRT à l'association CaRT peuvent donc être requalifiés en subvention.

Celle-ci n'ayant pas été prévue par la convention d'objectifs et de moyens (COM) entre la région et l'association CaRT, elle est irrégulière. La COM entre la région et le CRT se contente en effet de préciser que le CRT a pour mission d'« *améliorer la qualité de l'accueil des touristes par l'intervention de l'organisme dans le fonctionnement de l'association CaRT (formations, visites mystères, accompagnement dans la gestion des ressources humaines, administrative et financière)* ». La convention, qui ne précise pas que le CRT peut reverser à l'association CaRT par une contribution en nature une partie de la subvention régionale, ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 1611-4 alinéa 3 CGCT.

La région, qui participe aux organes de direction de l'association n'ignore rien du cadre de fonctionnement de l'UES et de la mise à disposition de moyens du CRT à l'association CaRT. Elle reçoit annuellement les comptes de l'association qui valorisent le montant de l'aide en nature.

En réponse aux observations provisoires, le CRT a indiqué que sa fusion avec Choose Paris Region en juillet 2023 avait mis fin à cette situation et que l'association CaRT était désormais autonome, les salariés en charge des fonctions support des Points d'informations Touristiques (PIT) lui ayant été transférés. Le CRT a également précisé qu'un travail d'identification et de séparation des actions digitales était en cours dans le cadre de la mutualisation des systèmes d'informations et outils de communication entre Choose Paris Region et CRT.

⁸⁵ Administration, services généraux, ressources humaines, finances et comptabilité, systèmes d'information.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La distinction des deux associations CaRT et CRT apparaissait largement artificielle, leur gouvernance étant similaire et leur gestion commune. La seule raison d'être de l'association CaRT était d'assumer une activité commerciale que le CRT ne pouvait légalement se voir confier. La fusion du CRT avec Choose Paris Region en juillet 2023 a mis fin à cette situation, l'association CaRT devenant désormais autonome.

5.2 La situation financière du CRT et de l'association CaRT

Comme mentionné *supra*, une comptabilité analytique a été mise en place afin de suivre l'activité de l'association par service et permettre la valorisation des prestations effectuées par le CRT pour le compte de l'association CaRT.

Lors de la comptabilisation des opérations, chaque mouvement est affecté au compte de charges ou de produits concerné et ventilé selon le site concerné. L'origine des recettes commerciales, qui représentent une part substantielle des recettes des CaRT est déclinée par type de produit et par point d'information touristique, permettant de calculer la marge par produit et point de vente.

Les comptes ont été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes sur toute la période de contrôle. Les rapports des commissaires aux comptes sur les conventions réglementées indiquent que, du fait de la communauté d'administrateurs entre les deux associations, la convention de gestion entre les CaRT et le CRT n'a pas été approuvée par les conseils d'administration. Outre que cette situation est susceptible d'entacher la validité de la convention⁸⁶, cette réserve est une autre illustration de l'absence de distinction entre les deux structures. L'association CaRT a répondu aux observations provisoires en indiquant que la convention de gestion signée entre le CRT et les CaRT a fait l'objet d'une autorisation du conseil d'administration (CA du 27 mai 2017) et de l'assemblée générale (AG du 27 juin 2017) des deux associations. Cependant ces précisions ne permettent pas d'infirmier l'observation de la chambre : ces décisions ne correspondent qu'à l'approbation d'un avenant à la convention de gestion lors des instances du CRT, tandis que les rapports des commissaires au compte mentionnent bien l'absence d'approbation de la convention de gestion.

5.2.1 La situation financière du CRT s'est dégradée du fait de la baisse de la subvention régionale

5.2.1.1 Malgré de réels efforts de gestion, le CRT peine à compenser la diminution de la subvention régionale.

Si les charges diminuent en moyenne annuelle de 5% sur la période, les produits baissent plus rapidement : 6 % en moyenne annuelle. Cette situation s'explique en raison de la forte rigidité des charges de l'association et du poids important de la subvention régionale dans l'ensemble de ses ressources.

⁸⁶ Une convention réglementée non approuvée produit néanmoins ses effets. Toutefois, les éventuelles conséquences préjudiciables pour l'association peuvent être imputées, individuellement ou solidairement selon le cas, aux dirigeants concernés (article L. 612-5 du code de commerce). En outre, ces conventions sont toujours annulables sur le fondement des causes de nullité de droit commun des contrats.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 13 : Résultat annuel

En M€	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
TOTAL DES PRODUITS	18,1	15	13,1	12,2	11,8	12,6	12,4	12,5
TOTAL DES CHARGES	17,6	15,4	14,6	13,3	11,7	12,4	12,8	12,1
Solde	0,554	-0,373	-1,444	-1,061	0,059	0,19	-0,37	0,43

Source : comptes annuels

La subvention régionale, qui représentait 98 % des ressources annuelles du CRT en 2016 a diminué de 7 % en moyenne annuelle sur la période contrôlée, passant de 16,5 M€ en 2015 à 10,5 M€ en 2021. En outre, la structure de la subvention a été modifiée. Depuis 2018 la région verse une subvention de fonctionnement et une subvention exceptionnelle, destinée à financer des actions spécifiques de la politique touristique mise en œuvre par le CRT (volontaires du tourisme, etc.).

L'ampleur de la crise et ses effets sur l'ensemble de l'écosystème touristique a conduit la région à décider en 2020 de la mise en place d'un plan de sortie de crise, pour relancer l'activité touristique en Île-de-France et anticiper les évolutions en matière de tourisme. Ce plan a été conduit en partenariat avec Atout France et les offices de tourisme franciliens.

Le plan de relance a été articulé autour de trois grands volets :

- un volet économique pour faciliter la reprise d'activité ;
- un volet marketing/communication et promotionnel afin de reconquérir les marchés touristiques notamment francilien ;
- un volet adaptation et renouvellement de l'offre touristique permettant de répondre aux exigences d'une clientèle en recherche de réassurance sanitaire et d'un tourisme plus durable et résilient.

La mise en œuvre du volet marketing / communication a été confiée au CRT. Les campagnes de communication ont d'abord visé les franciliens puis la clientèle française. Enfin des actions de promotion, insistant tout particulièrement sur la sécurité sanitaire ont été lancées en direction des clientèles européennes et internationales.

Pour la mise en œuvre de ces actions le CRT a bénéficié d'une subvention régionale de 1,48 M€ au titre de l'année 2020.

Tableau n° 14 : Évolution de la subvention régionale (en €)

Année	Subvention fonctionnement	Subvention exception.	Total Subv. Région	Total produits d'exploitation	Part régionale (en %)
2016	14 500 280		14 500 280	14 750 146	98%
2017	12 090 400		12 090 400	12 493 764	97%
2018	10 000 000	1 644 600	11 644 600	12 062 374	97%
2019	10 000 000	1 050 000	11 050 000	11 694 671	94%
2020	9 593 000	2 307 645	11 900 645	12 631 148	94%
2021	9 593 000	888 537	10 481 537	12 422 938	84%
2022	NC	NC	12 059 200	12 489 216	97%

Source : CRC, d'après comptes annuels

Face à la diminution de la subvention régionale, le CRT s'est adapté par un effort de maîtrise de sa masse salariale (- 5 % en moyenne annuelle), mais également en réduisant ses achats et prestations de service dans une proportion plus élevée (- 6 %).

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 15 : Évolution des principaux postes de charges

Montant en milliers d'€	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
Charges d'exploitation	16 474	14 859	14 382	13 139	11 640	12 442	12 735	12 085
Autres achats et charges externes	8 056	6 436	7 361	6 632	5 437	4 803	5 643	5 763
% sur charges d'exploitation	49%	43%	51%	50%	47%	39%	44%	48%
salaires + charges sociales	7 340	7 542	6 309	5 704	5 512	5 248	5 544	5 239
% sur charges d'exploitation	45%	51%	44%	43%	47%	42%	44%	43%
fonds dédiés reportés	-	-	-	-	-	1 452	674	
% sur charges d'exploitation						12%	5%	

Source : CRC, d'après comptes annuels

En dépit de ces efforts de maîtrise budgétaire, les charges de personnel représentent une part toujours plus élevée de la subvention de fonctionnement de la région : 40 % en 2015, 58 % en 2021. L'augmentation de ce ratio signifie que la rigidité des charges de l'association augmente ; ses capacités de maîtrise de charges paraissent de plus en plus contraintes.

Tableau n° 16 : Rapport entre masse salariale et subvention régionale

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges de personnel	7 339 974	7 542 088	6 308 891	5 704 252	5 512 432	5 247 579	5 544 065
Subvention de fonctionmt.	16 572 000	14 500 280	12 090 400	10 000 000	10 000 000	9 593 000	9 593 000
Rapport masse salariale et subvention	44%	52%	52%	57%	55%	55%	58%

Source : CRC, d'après comptes annuels

Enfin, comme mentionné précédemment, les charges comprennent le support de l'association CaRT, ce dernier bénéficiant d'une participation évaluée entre 1,5 et 1,7 M€ chaque année sous forme d'aide en nature du CRT.

5.2.1.2 Ces résultats négatifs ont été jusqu'à présent absorbés par les fonds propres sans remettre en cause la pérennité de l'association

Entre 2015 et 2021, excepté en 2020, on constate un excédent de financement, les dettes à court terme étant largement supérieures aux créances à court terme.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 17 : Bilan économique et fonctionnel

Montant en Milliers d'€	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
Ressources stables (fonds propres, amortissements, Provisions, emprunts à LT)								
Fonds propres	5 908,0	5 535,4	4 091,4	3 030,4	3 089,1	4 435,6	2 794,8	3 177,3
Amortissements	1 797,1	1 902,1	1 970,8	1 898,3	2 088,1	2 355,5	2 710,0	3 053,1
Provisions et fonds dédiés	718,2	638,3	642,3	772,9	765,9	1 180,3	1 232,8	877,7
Emprunts à LT	750,7	45,1	-	-	-	-	-	-
TOTAL	9 174,0	8 120,9	6 704,4	5 701,6	5 943,0	7 971,3	6 737,7	7 108,1
Actif stable								
Actif immobilisé Brut	2 292,6	2 408,4	2 404,0	2 698,7	3 118,1	3 331,3	3 748,4	4 128,2
Fond de roulement	6 881,4	5 712,5	4 300,4	3 002,9	2 825,0	4 640,0	2 989,3	2 979,9
Actif circulant								
Créances clients	1 189,1	1 542,6	2 219,1	1 442,1	795,1	5 293,1	1 147,4	4 098,0
Charges constatées d'avance	221,5	94,3	223,1	311,1	277,9	242,4	486,9	696,7
TOTAL	1 410,6	1 636,9	2 442,2	1 753,2	1 073,1	5 535,5	1 634,2	4 794,6
Passif circulant								
Dettes à ct	2 591,1	2 855,2	2 522,6	2 664,7	2 396,7	1 689,1	3 782,1	2 458,69
Besoin ou excédent de financement	-1 181	-1 218	-80	-911	-1 324	3 845	-2 148	2 336
TRESORERIE (FR-BFR)	8 062	6 931	4 381	3 914	4 149	794	5 137	644

Source : CRC, d'après comptes annuels

Le fonds de roulement du CRT diminue de 13 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2021, en raison d'une baisse des ressources stables et malgré une augmentation des provisions pour charges : ces provisions sont liées aux indemnités de départ à la retraite pour un montant passé de 551 290 € en 2015 à 1 172 836 € en 2021. Cette provision en constante augmentation représente 15 % du passif en 2021, contre 6 % en 2015.

Le fonds de roulement du CRT bien qu'en diminution, permet cependant de faire face aux besoins de financement puisqu'on constate un excédent de financement sauf en 2020, au cœur de la crise sanitaire. Cet excédent de financement, ajouté au fond de roulement positif permet au CRT d'afficher une trésorerie positive sur la période équivalant à 122 jours de charges d'exploitation en moyenne annuelle jusqu'en 2021 (exception faite de 2020).

Si la baisse de l'engagement de la région se prolongeait, l'association devrait intensifier ses mesures d'économies et revoir probablement son plan d'activité pour parvenir à équilibrer ses comptes.

5.2.2 L'équilibre financier de l'association CaRT, assuré jusqu'à présent, est désormais fragilisé

5.2.2.1 Des résultats bénéficiaires ont permis de consolider ses fonds propres

Entre 2015 et 2019, le résultat net a quasiment toujours été excédentaire, à l'exception de l'année 2019, et affecté aux fonds propres, ce qui a permis à l'association d'augmenter ces derniers de 75 % et de financer son besoin en fonds de roulement⁸⁷. La baisse brutale du chiffre d'affaires constatée en 2019 résulte de la baisse des ventes des principaux produits vendus dans les PIT (Paris Muséum Pass, Paris Région Pass, titres de transport), conjuguée à la diminution des subventions.

⁸⁷ À noter que pour l'exercice 2015, la différence entre le Fonds de roulement net global et le BFR calculé par l'équipe de contrôle ne permet pas d'obtenir un solde de trésorerie identique à celui mentionné au bilan de fin d'exercice. L'équipe de contrôle n'est pas parvenue à comprendre les raisons de cet écart, qui s'élève à 310 €.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 18 : Évolution du résultat en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat d'exploitation	392 802	357 012	583 028	642 945	- 151 367	272 712	708 981	961 805
Résultat exceptionnel	98 977	86 773	18 232	65 289	9 856	- 18 084	- 36 734	7 262
Résultat net	453 558	328 601	458 702	522 402	- 138 864	180 783	506 224	807 921

Tableau n° 19 : Évolution des capitaux propres (situation nette)

En €	Résultat N	Report à nouveau	Capital social	Total capitaux propres
2015	453 557	1 972 014	41 000	2 466 571
2016	328 601	2 425 571	41 000	2 795 172
2017	458 703	2 754 172	41 000	3 253 875
2018	522 403	3 212 875	41 000	3 776 278
2019	-138 864	3 735 278	41 000	3 637 414
2020	180 783	3 596 414	41 000	3 818 197
2021	506 224	3 777 197	41 000	4 324 421
2022	807 921	4 283 421	41 000	5 132 342

Source : CRC, d'après comptes annuels

Tableau n° 20 : Bilan économique et fonctionnel de l'association en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	2 307 597	2 623 855	3 052 052	3 801 705	3 872 963	3 787 464	4 322 886	4 644 006
Fonds de roulement d'exploitation	-496 442	-411 313	49 562	-221 592	-1 489 215	-1 006 302	-374 945	647 992
Trésorerie nette	1 811 155	2 212 542	3 101 614	3 580 113	2 383 748	2 781 162	3 947 941	5 291 998

Source : CRC, d'après comptes annuels

Les provisions pour indemnité de départs en retraite et pour litiges salariaux sont passées de 3 % du passif à 15 % entre 2016 et 2021.

Le montant des amortissements constitue également une ressource importante, signe que les investissements prévus de modernisation des PIT ont été réalisés sur la période : l'actif immobilisé brut progresse de 5 % en moyenne annuelle passant de 2 M€ à 2,7 M€ en 2021.

5.2.2.2 La situation financière de l'association présente toutefois une double fragilité, sa dépendance aux subventions et l'obsolescence de ses produits

5.2.2.2.1 Une trop forte dépendance aux subventions

Les recettes sont principalement constituées du produit des ventes de marchandises et de prestation. Cependant, cette situation ne doit pas masquer la dépendance à l'égard des subventions. Ces dernières couvrent l'entièreté des charges fixes, composées principalement de salaires. Les charges rigides sont donc couvertes par des recettes qui dépendent de l'engagement des financeurs (région et ADP).

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 21 : Structure des recettes de l'association en €

	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
Chiffre d'affaires	15 934 417	72%	14 490 761	71%	18 883 505	76%	18 737 759	77%	15 757 454	75%	1 573 966	30%	1 335 258	25%	6 856 558	55%
Subventions	5 788 205	26%	5 568 000	27%	5 551 000	22%	5 499 999	23%	4 995 000	24%	3 622 887	68%	3 941 737	72%	5 119 774	41%
dont Région	4 386 173	20%	4 268 000	21%	4 151 000	17%	3 999 999	16%	3 495 000	17%	2 665 176	50%	2 176 900	40%	NC	NC
Reprises sur provisions	271 774	1%	211 813	1%	313 755	1%	173 458	1%	166 899	1%	97 714	2%	161 158	3%	348 021	3%
Cotisations		0%		0%	6 374	0%	1 804	0%	7 500	0%		0%	5 500	0%	5 750	0%
Autres produits	16 524	0%	9 813	0%	1 766	0%	8 879	0%	1 591	0%	112	0%	273	0%	30 473	0%
Total produits	22 010 920	100%	20 280 387	100%	24 756 400	100%	24 421 899	100%	20 928 444	100%	5 294 679	100%	5 443 926	100%	12 360 576	100%

Source : CRC, d'après comptes annuels et données CaRT

Le montant des cotisations des adhérents est très faible. Lors des assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 3 mars 2020, une nouvelle grille tarifaire à trois niveaux a été adoptée : une cotisation de base portée à 250 € HT et deux autres niveaux de forfaits⁸⁸ de 2 750 € et 9 750 € ouvrant droit à des niveaux de commercialisation et des actions de communication sur les PIT.

Les charges variables correspondent aux achats de marchandises et prestations destinés à être vendus sur les PIT. Elles représentaient entre 60 % et 67 % des charges avant la crise sanitaire. Les produits et les charges diminuent en moyenne annuelle de 1 % sur la période 2015-2019 (soit avant le déclenchement de la crise sanitaire). L'association a donc su maîtriser l'évolution de ses dépenses au prorata de l'évolution de ses recettes. La masse salariale est restée stable avant la crise sanitaire (l'association a bénéficié des mesures d'exonération et de chômage partiel durant celle-ci).

La subvention régionale décroît de 37 % sur toute la période de contrôle. Elle est scindée entre une subvention de fonctionnement général et une subvention dédiée aux PIT. La contribution ADP a également décliné en 2020 et 2021 en raison de la fermeture des PIT.

Les mesures d'accompagnement (recours à l'activité partielle, exonération de charges sociales) ont alors permis de préserver l'association pendant ces deux années de crise sanitaire, durant lesquelles les mesures de confinement ont particulièrement limité l'activité, et réduit drastiquement le chiffre d'affaires.

Tableau n° 22 : Évolution du montant des subventions

En €	2015	2016	2017	2 018	2 019	2 020	2 021
Subvention Région fonctionmt	1 839 000	1 685 000	1 677 236	1 483 673	995 000	1 080 000	1 080 000
Subvention Région PIT	2 547 173	2 583 000	2 473 764	2 516 326	2 500 000	1 585 176	1 667 000
Total Subvention Région	4 386 173	4 268 000	4 151 000	3 999 999	3 495 000	2 665 176	2 747 000
Contribution ADP	1 187 859	1 300 000	1 400 000	1 500 000	1 500 000	957 711	1 000 000
Total subventions	5 574 032	5 568 000	5 551 000	5 499 999	4 995 000	3 622 887	3 747 000

Source : CRC d'après comptes annuels et données CaRT

L'engagement de la région, même déclinant, dépasse le seul montant de la subvention. En effet, l'association CaRT reçoit également le soutien, au travers l'UES et la convention de gestion, de son opérateur touristique, le CRT. Conformément aux recommandations de la chambre lors de son dernier contrôle, ce soutien est valorisé dans les comptes depuis l'année 2016.

⁸⁸ Forfait 1 : cotisation base + forfait 2 750 (1 offre soit commercialisation dématérialisée sur les PIT soit 1 prestation à choisir de communication sur les PIT).

Forfait 2 : cotisation de base + forfait 9 750 € ouvrant droit à 2 offres de commercialisation et communication sur les PIT.

Rapport d'observations définitives

Tableau n° 23 : Soutien régional à l'association CaRT : subvention et valorisation des prestations du CRT

En €	2015	2016	2017	2 018	2 019	2 020	2 021
Valorisation des prestations CRT	NC	1 741 498	1 556 033	1 701 322	1 563 634	1 597 356	1 626 198
Subvention Région	4 386 173	4 268 000	4 151 000	3 999 999	3 495 000	2 665 176	2 747 000
Aide valorisée + aide numéraire	NC	6 009 498	5 707 033	5 701 321	5 058 634	4 262 532	4 373 198

Source : CRC, d'après comptes annuels

Sans le soutien des financeurs, l'activité de l'association n'est pas rentable : la valeur ajoutée est faible et sans la subvention d'exploitation, l'excédent brut d'exploitation serait négatif sur toute la période sous-revue.

La baisse de l'engagement de la région s'explique notamment en raison par la crise sanitaire. Si cette baisse venait à se prolonger, l'association ne serait pas en mesure de remplir les objectifs que lui assigne la collectivité.

Enfin, si la fusion annoncée du CRT avec l'agence de développement économique devait conduire l'association CaRT à ne plus bénéficier de la mise à disposition de moyens du CRT dans le cadre de l'UES, la situation financière de l'association ne pourrait qu'être déficitaire avec son volume actuel de ventes.

Tableau n° 24 : Soldes intermédiaires de gestion en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Marge commerciale	1 849 744	1 526 373	1 526 373	3 706 237	3 415 846	181 226	12 964	2 839 457
Valeur ajoutée	- 89 150	73 016	73 016	207 640	213 060	- 889 615	- 858 563	1 645 166
Excédent Brut d'Exploitation (ou Insuffisance Brute d'Exploitation)	271 623	369 543	369 543	713 409	141 534	541 526	1 230 134	3 078 017
Résultat d'exploitation	392 802	357 011	357 011	642 945	- 151 367	272 712	708 981	3 032 638
Résultat courant avant impôts	418 358	353 050	353 050	644 114	- 148 720	274 383	712 152	3 035 668
Résultat exceptionnel	98 977	86 773	86 773	65 289	9 856	- 18 084	- 36 734	7 262
RESULTAT DE L'EXERCICE	453 558	328 600	328 600	522 402	- 138 864	180 783	506 224	2 878 753

Source : CRC, d'après comptes annuels

5.2.2.2.2 L'obsolescence des produits qu'elle commercialise

Les performances commerciales de l'association dépendent de quelques produits dont la pérennité n'est plus assurée.

Les CaRT commercialisent de nombreux produits : croisières sur la Seine, réservations hôtelières, excursions. Cependant, la quasi-totalité du chiffre d'affaires (entre 93 et 97 % selon les années) est composée de la vente de trois produits :

- billets de transports ;
- entrées dans les musées, avec la vente du Paris Museum Pass ;
- billets pour le parc de loisirs Disneyland Paris, avec lequel l'association a une convention de vente.

L'association CaRT prévoit de fermer le PIT implanté à Disneyland Paris, alors qu'il est le principal point de vente de billets d'entrée du parc.

Le Paris Museum Pass, qui constitue l'essentiel des ventes de billetterie « musée », subit la concurrence du développement de la billetterie dématérialisée par les musées, accéléré par la crise sanitaire. Le Paris Museum Pass, créé par Intermusées, permet d'accéder à une soixantaine de musées franciliens.

Rapport d'observations définitives

La gestion des flux nécessaires pour respecter les protocoles de sécurité sanitaire a obligé les professionnels du tourisme à proposer de la billetterie dématérialisée et la réservation de créneaux horaires pour accéder à la visite. Or, Intermusées n'a pas complètement digitalisé l'utilisation du pass, le rendant en partie obsolète : sur les sites les plus fréquentés, il est nécessaire de réserver sa visite directement auprès du musée. L'achat et le retrait du pass n'ont que peu d'intérêt si le visiteur doit désormais réserver un créneau de visite sur le site du musée qu'il souhaite visiter : l'achat d'un billet « sec » peut même être, dans certaines circonstances, aussi avantageux⁸⁹.

Le Paris région Pass, forfait créé par le CRT et commercialisé par les CaRT, agrégeait un titre de transport et des visites touristiques (croisière sur la Seine, tour en bus panoramique ou la visite des musées franciliens). La mise en place du Pass Navigo découverte par Île-de-France Mobilités a supprimé tout intérêt au forfait de transport Paris visit Pass intégré au Paris région Pass. Le Paris région Pass n'est plus commercialisé pour l'instant.

Pour des raisons techniques, l'association CaRT ne peut pour le moment commercialiser le Pass Navigo découverte. Dans la mesure où la billetterie transports est le principal poste de recette, le chiffre d'affaires de l'association devrait en être affecté. Au-delà des aspects de rentabilité commerciale, il est regrettable que le premier service touristique offert aux voyageurs internationaux à leur descente d'avion ne puisse délivrer les forfaits de transport qui leur sont le plus adaptés.

5.3 La gestion des ressources humaines (RH)

5.3.1 Le CRT

Les frais de personnel représentent le second poste de dépenses de l'association : 45 % des charges d'exploitation en moyenne entre 2015 et 2021. Les effectifs ont fortement décliné sur la période de contrôle : - 34 % entre 2015 et 2021. L'évolution annuelle moyenne s'établit à - 7 %.

Tableau n° 25 : Évolution des effectifs présents au 01/01/n

	Au 01/01/15	Au 01/01/16	Au 01/01/17	Au 01/01/18	Au 01/01/19	Au 01/01/20	Au 01/01/21
Cadres	57	55	48	44	44	42	43
Non cadres	35	35	28	24	19	19	18
Effectifs	92	90	76	68	63	61	61
Evolution annuelle		-2,2%	-15,6%	-10,5%	-7,4%	-3,2%	0,0%

Source : CRT

Du fait de la structure de son activité (pilotage de politiques publiques, mise en œuvre d'actions de communication, promotion, etc.), l'association est principalement composée de cadres. La diminution des effectifs est principalement concentrée dans les directions de la communication/qualité (fusionnées entre 2018 et 2019) et la direction de la promotion : l'association a su réorganiser ses actions pour remplir ses missions tout en ayant une trajectoire de réduction de la masse salariale. Le travail de coordination mis en œuvre avec l'OTCP sur le tourisme d'affaires, la promotion et la communication a certainement participé à ce résultat.

La masse salariale a diminué dans des proportions moindres que les effectifs (- 24 % entre 2015 et 2021, - 5 % d'évolution moyenne annuelle).

⁸⁹ Selon la validité du pass acheté (2, 4 ou 6 jours), les économies sont en moyenne présentes à partir de la 4^{ème}, 5^{ème} ou 6^{ème} visite.

Rapport d'observations définitives

L'association est quasi exclusivement composée de salariés en contrats à durée indéterminée : dans ce contexte, l'association a eu recours à la rupture conventionnelle pour mettre en œuvre sa politique de réduction des effectifs pour un montant total dépassant 1,2 M€ entre 2015 et 2020.

L'évolution des salaires s'est faite de manière contrastée : la direction générale et la direction communication/qualité ont vu leur rémunération diminuer entre 3,4 % et 5 % quand les autres directions ont vu leur rémunération brute moyenne augmenter dans des proportions plus substantielles (entre 7 % et 11,6 %).

Tableau n° 26 : Évolution de la rémunération horaire brute moyenne des salariés en CDI

(en €)	2015	2021	% Évolution
Direction générale	41,73	40,31	- 3,40
Direction Délégué/ DAF-RH	25,32	27,09	6,99
Direction Communication	26,45	24,38	- 5,03
Direction Qualité	24,89		
Direction Promotion	27,03	29,66	9,73
Direction Technique	19,04	21,25	11,61

Source : CRT

La structure des salaires n'appelle pas d'observation. Le rapport entre les rémunérations les plus basses et les plus élevées n'a pas dépassé 5,07 sur la période sous revue.

Tableau n° 27 : Rapport entre les rémunérations les plus basses et les plus élevées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunération brute la plus haute d'un CDI à temps plein (a)	9 519,36 €	9 519,36 €	9 519,36 €	9 519,36 €	9 519,36 €	9 519,36 €	9 519,36 €
Rémunération brute la plus basse d'un CDI à temps plein (b)	1 878,99 €	1 916,57 €	1 916,57 €	1 935,74 €	1 935,74 €	2 188,51 €	2 188,51 €
(a) / (b)	5,07	4,97	4,97	4,92	4,92	4,35	4,35

Source : CRT

5.3.2 L'association CaRT

Les ressources humaines de l'association CaRT principalement composées d'équipes dédiées à l'accueil touristique. Sur les 94 personnes employées par l'association, seules 10 sont affectées au siège commun CRT/CaRT, au sein de la direction des services touristiques. Le reste des effectifs (responsables, chefs d'équipe, agents d'accueil) est affecté au sein des PIT.

Les frais de personnel représentent le second poste de dépenses le plus important de l'association (entre 20 et 25 % des charges d'exploitation entre 2015 et 2019 ; du fait des mesures de soutien à la crise sanitaire et de la baisse d'activité, les années 2020 et 2021 ne sont pas significatives).

Les effectifs ont décliné de 16 % sur la période de contrôle (pour tenir compte de la saisonnalité de l'activité de l'association, le tableau a été réalisé sur les effectifs moyens annuels, qui diffèrent des effectifs présents à date).

Tableau n° 28 : Évolution des effectifs moyens annuels au 31/12

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs	102	101	97	93	97	94	86
Evolution annuelle		-1%	-4%	-4%	4%	-3%	-9%

Source : CRC d'après comptes annuels

Rapport d'observations définitives

L'association intervenant dans un secteur dont l'activité a été arrêtée au titre du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ainsi que du décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle, a bénéficié du financement des mesures de chômage partiel par l'État.

Cependant, les subventions de fonctionnement de la région ont couvert 100% des emplois de l'association en 2020 et 2021. Dans ces conditions, l'association pourrait s'exposer au remboursement du financement du chômage partiel. En effet une note du Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse précise les conditions d'éligibilité à l'activité partielle des associations durant la crise sanitaire : si au cours de l'année les subventionnements publics couvrent 100 % de leurs emplois, les associations devront rembourser le différentiel avancé par le chômage partiel.

Tableau n° 29 : Taux de couverture de la masse salariale par les subventions de la région

En €	2020	2021
Subvention région fonctionnement	1 080 000	1 080 000
Subvention région PIT	1 585 176	1 667 000
Total Subvention Région	2 665 176	2 747 000
Total charges salariales	2 121 351	1 798 367
Taux de couverture par sub. publique (en %)	126	153

Source : CRC d'après comptes annuels

En réponse aux observations provisoires, la région et l'association CaRT contestent l'analyse de la chambre qui n'a pris en compte, par convention, que le rapport entre la masse salariale et les subventions et non la totalité des charges fixes de l'association. L'association rappelle également que le recours au chômage partiel n'a pas permis à la structure d'augmenter son budget mais de compenser la baisse des financements octroyés par la région et ADP. Selon elle, c'est donc *in fine*, la région et ADP qui ont bénéficié du soutien de l'État.

La diminution de la masse salariale s'est faite dans les mêmes proportions que l'évolution des effectifs.

Tableau n° 30 : Évolution de la masse salariale en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges salariales	5 201 638	5 054 442	5 082 340	4 803 392	4 899 669	2 121 351	1 798 367
Evolution		-3%	1%	-5%	2%	-57%	-15%

Source : CRC d'après comptes annuels

L'association est principalement composée de salariés en contrats à durée indéterminée : la part de salariés en CDI s'établissait à près de 80 % en début de période, pour s'établir à près de 90 % en 2020 (données 2021 non fournies).

L'évolution des salaires s'est faite de manière contrastée : l'encadrement a vu sa rémunération diminuer entre 2,68 % et 7,23 % quand les agents d'accueil et chefs d'équipe ont eu une rémunération horaire brute augmentée entre 2015 et 2020 (données 2021 non fournies).

Tableau n° 31 : Évolution de la rémunération horaire brute moyenne des salariés en CDI

	2015	2020	% Evolution
Direction des Services Touristiques	20,33 €	18,86 €	-7,23
Responsable de site	29,45 €	28,66 €	-2,68
Responsable d'équipe	22,04 €	20,96 €	-4,90
Chef d'équipe	14,87 €	15,18 €	2,08
Agent d'accueil	12,30 €	12,75 €	3,66

Source : association CaRT en réponse au questionnaire

Rapport d'observations définitives

La structure des salaires n'appelle pas d'observation. Le rapport entre les rémunérations les plus basses et les plus élevées n'a pas dépassé 3,6 sur la période sous revue (données 2021 non fournies).

Tableau n° 32 : Rapport entre les rémunérations les plus basses et les plus élevées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunération brute la plus basse d'un CDI à temps plein (a)	1 902,21 €	1 910,67 €	1 915,76 €	1 915,76 €	1 934,92 €	1 934,92 €
Rémunération brute la plus haute d'un CDI à temps plein (b)	6 853,94 €	6 582,38 €	6 816,67 €	6 582,38 €	6 714,03 €	6 714,03 €
(b) / (a)	3,60	3,45	3,56	3,44	3,47	3,47

Source : association CaRT

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du Comité régional du Tourisme et de l'association CaRT se dégrade à la faveur d'une diminution régulière de la subvention régionale.

Néanmoins, et malgré une diminution de ses fonds propres la situation financière du CRT reste saine. Le CRT a engagé un effort de maîtrise de ses charges, notamment de sa masse salariale. Son fonds de roulement, bien qu'en diminution, permet de faire face aux besoins de financement et lui permet d'afficher une trésorerie positive sur la période équivalant à 176 jours de charges d'exploitation en moyenne annuelle.

Si la situation financière de l'association CaRT apparaît saine, l'équilibre financier n'est assuré que par le versement de subventions de fonctionnement par la région Île-de-France et ADP. Le volume d'activité de l'association ne permet pas sa rentabilité. Le chiffre d'affaires repose sur trois seuls produits (vente de titres de transport, Paris Muséum Pass, vente de billets d'entrée au Parc Disneyland Paris), dont la pérennité n'est pas assurée. De plus, cette activité commerciale est mise en œuvre alors que l'association n'est pas immatriculée au registre des agents de voyages comme l'impose la réglementation.

Enfin, l'association CaRT a bénéficié du recours à l'activité partielle durant la crise sanitaire et pourrait être exposée au remboursement du financement du chômage partiel dans la mesure où ses emplois étaient financés par des subventions publiques, même si ces dernières ont été réduites pendant la crise sanitaire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Synthèse des axes retenus par la région pour l'élaboration des SRDTL depuis 2011	71
Annexe n° 2. Fiches actions et indicateurs du SRDTL 2017-2021	72
Annexe n° 3. Objectifs assignés au CRT par la région entre 2014 et 2021	74
Annexe n° 4. Présentation des différents cadres juridiques utilisés par les opérateurs publics du tourisme.....	75
Annexe n° 5. Répartition des ventes des CaRT	76
Annexe n° 6. Glossaire des sigles.....	77

Rapport d'observations définitives

Annexe n° 1. Synthèse des axes retenus par la région pour l'élaboration des SRDTL depuis 2011

SRDTL 2011-2016	SRDTL 2017-2021	SRDTL 2022-2028
Faire de Paris- Île-de-France une référence internationale en matière de tourisme durable (développement économique, respect des normes environnementales, développement social, accessibilité et équilibre des territoires)	L'amélioration de la qualité de l'accueil Propreté, acquisition d'un socle commun de compétences (dont la maîtrise des langues étrangères) et l'intégration d'une culture de l'hospitalité à toute la chaîne de métiers qui intervient dans le parcours des visiteurs	Renforcer la résilience de la destination face aux multiples crises qu'elle a connues depuis plusieurs années, et en particulier suite à la crise majeure liée à l'épidémie de Covid-19.
Favoriser la création de richesses et d'emplois en développant les potentiels des territoires en cohérence avec les politiques d'aménagement de la région	Renforcement de la formation dans un objectif de meilleure adéquation aux emplois proposés par le secteur	Renforcer la diversité de l'offre touristique et de loisirs pour permettre une meilleure diffusion des flux sur l'ensemble du territoire
Cœuvrer à un accès élargi et amélioré aux Franciliens aux richesses de leur région	La sécurisation des parcours touristiques (transports, accès aux sites touristiques et aux événements, hébergement et restauration...)	Mobiliser le monde du tourisme et des loisirs dans le cadre de l'accueil des grands événements
Renforcer l'image l'identité et de rayonnement international de la destination et son attractivité	Une promotion ciblée visant à fidéliser et reconquérir des clientèles traditionnelles qui ont momentanément délaissé la destination suite aux événements.	Renforcer l'agilité des professionnels du tourisme pour maintenir durablement le dynamisme de la filière économique touristique et l'aider à se transformer pour une meilleure prise en compte des enjeux d'un développement durable et résilient.
Traiter la question de la gouvernance institutionnelle du tourisme	La mise en place d'une offre commune alliant transport et accès aux grands sites culturels et touristiques	
	La mise en place d'une politique volontariste en matière d' accessibilité , en particulier pour les personnes en situation de handicap	
	Le renforcement et la diversification de l'offre , notamment par d'une meilleure diffusion de l'activité touristique sur l'ensemble du territoire, l'accent mis sur l' innovation et la transition numérique , le développement de l' offre culturelle, sportive et du tourisme vert	
	Le développement du tourisme d'affaires	
	Le développement des loisirs des Franciliens Notamment par le développement des îles de Loisir	
	L'événementiel , en s'appuyant sur les grands événements type JO	
	La rationalisation de l'organisation institutionnelle du tourisme dont le rapport de la Chambre régionale des comptes a souligné la complexité.	

Source : rapport pour le conseil régional n° CR99-11 de novembre 2011, délibérations CR 221-16 et CR 2020-29 des 15/12/16 et 11/06/20

Rapport d'observations définitives

Annexe n° 2. Fiches actions et indicateurs du SRDTL 2017-2021

Fiches actions	Indicateurs de suivi et de résultats
1. Volontaires du Tourisme	Nombre de Volontaires déployés chaque année (en mois cumulés de stage)
	Nombre et satisfaction des partenaires
	Satisfaction des touristes ayant eu recours aux Volontaires du Tourisme
2. Points Information Tourisme	Nombre de visiteurs accueillis dans les PIT chaque année
	Chiffre d'affaires cumulé des PIT
	Taux de satisfaction des usagers/clients des PIT
3. Formation	Nombre d'apprentis formés / embauchés après leur formation
	Nombre d'heures de formation dispensées / de stagiaires formés annuellement par le CRT
	Niveau de satisfaction des professionnels sur l'offre de formation
4. Tourisme d'affaires	Nombre d'événements internationaux accueillis (classement ICCA)
	Nombre d'événements bénéficiant du Pack Accueil
	Satisfaction des utilisateurs du Pack Accueil
5. Sécurité et sûreté	Mise en place effective des commissariats mobiles
	Evolution du ressenti des touristes en matière de sécurité
	Nombre de projets « sécurité » financés par la Région
6. City Pass	Mise en place effective du City Pass
	Nombre de sites auxquels le City Pass donne accès
	Nombre de Pass vendus chaque année
7. Îles de loisirs	Capacité d'hébergement et taux de remplissage, nombre et fréquentation des activités, nombre et qualité des partenariats avec le secteur privé et volume des investissements
	Capacité d'accueil pour les entreprises, meilleure connaissance de la clientèle, réalisation régulière d'études quantitatives de la fréquentation, capacité à développer des produits innovants et nombre d'événements culturels et sportifs, amélioration du milieu économique
	Amélioration de l'accessibilité par tous les modes de déplacement, mise en place et commercialisation de produits, création d'emplois directs, indirects et induits
	Montant des investissements en matière de sécurité, mise en place de conventions « sécurité tourisme » avec les services de l'Etat pour garantir la présence et l'intervention des forces de l'ordre sur les îles de loisirs
8. Transformation numérique	Part du Fonds régional pour le Tourisme affectée aux projets numériques
	Nombre de projets soutenus
9. Data marketing	Nombre d'acteurs participant à la mise en commun des données
	Nombre de publications de données analysées dans l'année
	Taux de satisfaction des professionnels sur les analyses réalisées

Rapport d'observations définitives

10 Contrats régionaux de destination	Nombre de contrats régionaux de destination signés
	Mise en œuvre effective des plans d'actions dans chacun des territoires concernés
11 Parcours touristiques	Nombre de parcours touristiques mis en place
	Développement de produits touristiques sur chaque parcours
12 Tourisme et développement urbain	Nombre de projets touristiques intégrés aux projets des territoires cibles
	Evolution des capacités hôtelières dans les territoires concernés
13 Hubs de transport	Nombre d'opérations commerciales / de promotion organisées chaque année dans les différents hubs de transport
14 Grands événements	Nombre d'événements d'ampleur internationale / de candidatures soutenues ou accompagnées
15 Rationalisation de l'action publique	Création du Syndicat du Tourisme Francilien
16 Pilotage et mise en œuvre	Mise en place du comité de suivi
	Nombre de réunions de pilotage du SROIT

Rapport d'observations définitives

Annexe n° 3. Objectifs assignés au CRT par la région entre 2014 et 2021

COM 2014-2016	COM 2018-2021
Conversion écologique pour un tourisme durable	Renforcer la qualité de l'offre → Développement des volontaires du tourisme
Renforcement des capacités, de la qualité et de la diversité des hébergements touristiques	Innovation → Outils de la digitalisation → Contrats de destination → Optimisation des PIT
Le maintien de la place du tourisme d'affaires et de son rôle économique majeur	Animation du réseau des offices de tourisme et accompagnement des acteurs du tourisme → Formation → Proposition de nouvelles actions de territoire
Le développement touristique territorial ambitieux et équilibré	Intervention du CRT dans le fonctionnement des CaRT → Formation → Visite mystère → Accompagnement dans la gestion
L'incarnation du positionnement et du marketing global de la destination	Création d'une charte sanitaire et d'un label de sécurité sanitaire
Le développement d'un effort constant de renforcement de la qualité de la destination	Développement d'une offre de visite gratuites → 1 500 visites à organiser
Le recrutement de stagiaires ou alternants via la plateforme des aides régionales (volontaires du tourisme)	

Source : contrats d'objectifs et avenants entre la région IDF et le CRT

Rapport d'observations définitives

**Annexe n° 4. Présentation des différents cadres juridiques utilisés
par les opérateurs publics du tourisme**

Structure juridique	GIE	EPIC	Association	Société publique locale	EPA ou régie
Application de la commande publique	Oui si sont pouvoirs adjudicateurs	Oui	Selon critère posé par le 2° de l'article 10 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 ordonnance et de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique (personnes morales de droit privé créé afin de satisfaire un besoin d'intérêt général autre qu'industriel et commercial)	Oui	Oui
Comptabilité publique	Non	Oui	Non	Non	Oui
Adequation à la commercialisation et efficacité économique	Oui (mais au profit de ses membres et non pour lui-même)	Oui mais difficulté de conclure des négociations commerciales et marges arrière	Non sauf absence de soutien public	Oui	Non
Risque juridique	Malgré transparence fiscale, application des règles relatives aux aides économiques	Non	Gestion de fait, aides économiques	Non	Non
Statut du personnel	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé
Statut du DG	Privé	Public	Privé	Privé	Public
Indemnité de fonctions pour la Présidence	Non	Non	Non	Oui	Sans objet
Indemnité de fonction pour les autres élus	Non	Non	Non	Jetons de présence	Sans objet
Pouvoir prépondérant de la collectivité	La participation à un GIE à but lucratif doit être autorisée par décret en Conseil d'État	Oui	Non, risque de transparence	Pouvoir exclusif	Pouvoir exclusif
Association des acteurs privés	Oui	En tant que personnalités qualifiées mais pas adapté car ne doivent pas avoir d'intérêt (R2221-8 CGCT)	Oui	Non	Non

Rapport d'observations définitives

Annexe n° 5. Répartition des ventes des CaRT

	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Total Cabaret	137 441	1	166 092	1	226 570	1	204 137	1	116 874	1	11 260	1	3 838	0
Total Excursions	185 834	1	275 004	2	253 438	1	190 759	1	104 893	1	6 154	0	543	0
Total Fluvial	41 071	0	140 964	1	350 017	2	301 491	2	237 448	1	14 180	1	7 488	1
Total Transport sec	7 283 582	45	6 759 678	46	7 995 079	42	7 449 157	39	6 293 130	39	564 357	35	680 101	51
Total Disney	3 216 024	20	3 062 356	21	4 824 093	25	5 348 887	28	4 719 894	29	571 042	35	382 123	28
Total Musées	5 250 423	32	4 239 030	29	5 430 811	28	5 451 550	29	4 314 756	27	353 870	22	185 917	14
Total Fnac	9 058	0	-	0	1 645	0	973	0	396	0	14	0	-	0
Total Réservations Hôtels	62 022	0	-	0	25 906	0	24 290	0	9 641	0	1 114	0	-	0
Total Trawel Wifi	13 843	0	-	0	34 288	0	55 216	0	205 599	1	72 433	5	81 308	6
Total Divers	14 107	0	-	0	87 945	0	65 745	0	63 307	0	14 581	1	1 019	0
TOTAL GENERAL	16 213 403	100	14 643 124	100	19 229 792	100	19 092 205	100	16 065 940	100	1 609 006	100	1 342 336	100

Source : CRC, d'après données CaRT. Le total général dépasse le montant du CA inscrit dans les comptes car il inclut la TVA quand le CA est net de TVA⁹⁰.

⁹⁰ L'association est soumise au régime particulier de TVA sur marge qui s'applique pour les agences de voyages et les organisateurs de circuits touristiques. La TVA figure au débit d'un compte de classe 7 dans les comptes de l'association, minorant ainsi le CA.

Rapport d'observations définitives

Annexe n° 6. Glossaire des sigles

ADP	Aéroports de Paris
CA	Conseil d'administration
CA	Chiffre d'affaires
CaRT	Centres d'accueil régionaux du tourisme
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
CDT	Comité département du tourisme
CE	Conseil d'État
COM	Convention d'objectifs et de moyens
CRT	Comité régional du tourisme
DGCL	Direction générale des collectivités locales
GIE	Groupement d'intérêt économique
MGP	Métropole du Grand Paris
OTCP	Office de tourisme et des congrès de Paris
PIT	Point d'information touristique
SRDTL	Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs
UES	Unité Économique et Sociale

REPONSE

**DE MADAME ALEXANDRA DUBLANCHE
PRÉSIDENTE DE CHOOSE PARIS RÉGION
ANCIENNEMENT ASSOCIATION « COMITÉ RÉGIONAL
DU TOURISME » (CRT) D'ÎLE-DE-FRANCE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France
Monsieur Thierry VUGHT
6, Cours des Roches
Noisiel BP187
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Saint-Ouen, le 1^{er} mars 2024

Monsieur le Président,

La Chambre Régionale des Comptes a transmis à Monsieur Éric Jeunemaitre, en tant qu'Ancien Président du Comité Régional du Tourisme (CRT) d'Île-de-France la notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'association Comité Régional du Tourisme, le 31 janvier 2024.

Comme vous le savez, le CRT ayant été absorbé par Choose Paris Region le 30 juin 2023, c'est dans ce cadre que j'accuse réception de cette notification et que j'apporte les réponses, que vous trouverez en annexe, à certains points du rapport définitif.

En ce qui concerne votre **Recommandation Performance 2: (Comité Régional du Tourisme) Établir une convention globale organisant les domaines de coopération et de mutualisation entre l'OTCP et le CRT**, et comme décrit dans l'annexe 1, Choose Paris Region travaille avec Paris Je t'Aime sur une convention globale de partenariat que nous souhaitons signer en 2024.

Conformément à votre demande, notre réponse est transmise à la Chambre de manière dématérialisée sur la plateforme d'échanges <https://correspondancejf.ccomptes.fr>.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Alexandra DUBLANCHE
Présidente

Annexe 1 – Réponses aux points du rapport définitif

Paragraphe 2.2.1.2 L'accueil des touristes par les volontaires du tourisme.

Dans votre rapport vous indiquez que *« La satisfaction des partenaires n'est pas mesurée mais le CRT envisageait de procéder à une enquête en 2023. Les partenariats sont néanmoins régulièrement renouvelés »* ;

Nous avons pris acte de cette observation, et, comme le CRT s'y est engagé, nous allons mesurer la satisfaction des partenaires du dispositif via une enquête de satisfaction.

Paragraphe 4.2 Une mutualisation avec l'Office du Tourisme et des Congrès de Paris à renforcer.

Dans votre rapport vous indiquez que *« Les relations et la répartition des compétences entre le CRT et l'OTCP ont depuis (le rapport de la CRC de 2015) beaucoup évolué, à la faveur, notamment du renouvellement des équipes de direction des deux associations. Les directeurs généraux du comité et de l'office affirment avoir des relations informelles au moins hebdomadaires et parviennent à coopérer. Cette coopération est reconnue par divers acteurs du tourisme, dont Atout France. Cependant, les deux associations n'ont pas signé de convention globale de répartition des compétences et de mutualisation de leurs travaux. Ainsi, l'absence d'institutionnalisation de coopération rend cette dernière fragile, et ne la fait reposer que sur la volonté des directeurs de chaque structure. »*

Nous avons pris acte de cette observation et malgré les différentes conventions de partenariat déjà signées, nous allons rédiger une convention globale de partenariat entre Choose Paris Region et Paris Je t'Aime.

Paragraphe 5.1.3.2 Le CRT pilote l'association CaRT dans le cadre d'une convention de gestion et d'une Union Économique et Sociale.

Dans votre rapport vous indiquez que *« ...la fusion du CRT avec l'agence de développement Choose Paris Region intervenue en juillet 2023 remet en cause la présence des éléments constitutifs de l'UES, notamment l'identité des dirigeants »*.

Nous ne comprenons pas le sens de cette phrase. En tout état de cause, la fusion du CRT, sans les Centres d'Accueil Régionaux du Tourisme, avec Choose Paris Region a mis fin à l'UES.

REPONSE

**DE MONSIEUR ÉRIC JEUNEMAITRE
PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES CENTRES
D'ACCUEIL RÉGIONAUX DU TOURISME
(CART) D'ÎLE-DE-FRANCE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Tremblay en France, le 29 février 2024

Chambre Régionale des comptes d'Ile-de-France
Monsieur Thierry VUGHT
6, Cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatif à l'examen des comptes et de la gestion des Centres d'Accueil Régionaux du Tourisme d'Ile-de-France (CaRT), du Comité régional du tourisme et de la Région Ile-de-France dans ses relations avec les deux associations pour les exercices 2015/2021.

Vous trouverez en annexe les points du rapport qui appellent des réponses de l'association des Centres d'Accueil Régionaux du Tourisme.

Conformément à votre demande, cette réponse parvient à la chambre de manière dématérialisée sur la plateforme d'échanges <https://correspondancejf.ccomptes.fr>.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Éric JEUNEMAITRE
Président

Annexe :

Le rapport d'observations définitives de la Chambre appelle les précisions développées ci-après :

Le rapport de la chambre précise dans son paragraphe 3.2.3 que l'association ne dispose d'aucun indicateur de mesure de l'information délivrée aux visiteurs.

Nous prenons acte des observations de la chambre sur la nécessité de mettre en place des indicateurs efficaces de mesure de la fréquentation.

Nous avons d'ores et déjà engagé des opérations de sourcing dans le but de repérer les entreprises capables de nous proposer des solutions de comptage adaptées, à l'instar de notre PIT de Disney. Des travaux d'aménagement seront nécessaires compte tenu de la disposition actuelle de nos points (complètement ouverts).

Un appel d'offre permettant de choisir un prestataire sera lancé dans les prochaines semaines.

Le rapport précise dans son paragraphe 3.4.3 que l'association ne détermine pas librement son activité et que la subvention reçue peut être regardée comme le paiement d'une prestation.

Nous ne partageons pas l'analyse de la chambre sur ce point.

L'association CaRT est à l'initiative des actions mises en œuvre dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens dans la mesure où elle définit, elle-même, le programme annuel d'actions.

La subvention sollicitée annuellement par l'association n'a pas pour objet de répondre à un besoin défini avec précision par la Région, celle-ci ne définissant que les objectifs généraux à atteindre mais laissant la définition opérationnelle des moyens de réalisation à la charge de l'association CaRT. Le simple fait que les clauses de la convention d'objectifs et de moyens organisent le suivi des activités subventionnées et un contrôle financier ne saurait suffire à entraîner une requalification de la convention en contrat de la commande publique dès lors que l'association CaRT conserve sa liberté d'appréciation pour définir le contenu de ses activités.

La Région ne « confie » pas à l'association CaRT la réalisation, pour son propre compte, de prestations de services individualisées qui auraient été préalablement définies et commandées par la Région mais se contente de participer financièrement à la prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement liés aux activités exercées par l'association, conformément à son objet statutaire. La subvention versée par la Région doit donc s'analyser comme une subvention de fonctionnement qui couvre une partie des coûts liés à la mise en œuvre des activités d'accueil et d'information touristiques (à l'exclusion des activités de ventes de produits et prestations touristiques) et non comme un prix versé en contrepartie de la réalisation de prestations spécifiques.

Nous soulignons par ailleurs, qu'il n'existe pas d'adéquation entre le montant de la subvention versée par la Région et le coût des activités mises en œuvre par l'association CaRT. La subvention de fonctionnement allouée par la Région ne couvre pas l'ensemble des charges de l'association et ne saurait, en tout état de cause, être regardée comme un prix payé en contrepartie des activités de commercialisation des prestations et services touristiques. Le fait que la société ADP verse également une contribution financière constitue un élément supplémentaire qui doit être pris en considération pour considérer que le versement de la subvention régionale ne saurait être regardé comme la contrepartie d'une prestation de service individualisée au profit de la Région.

La chambre se méprend donc lorsqu'elle considère que la Région « confie » l'accueil, l'information et la vente de services et produits touristiques à l'association CaRT. La Région ne « confie » pas à l'association CaRT la réalisation de prestations ou de missions pour son propre compte mais participe uniquement financièrement à la prise en charge d'une partie des coûts liés aux activités exercées par l'association conformément à son objet

statutaire.

Le raisonnement retenu par la chambre conduirait à ce que la Région ne puisse plus conclure librement de conventions avec tous les « organismes associés » visés dans la Charte de la Région sur les organismes associés.

Par ailleurs, la Chambre se fourvoie (confusion entre chiffre d'affaires et marge) quand elle indique (page 35) que « l'association CaRT, réalise une activité majoritairement commerciale, ses ressources étant assurées à 75% par des produits commerciaux ». Les revenus tirés de la vente ne représentent en réalité, comme le précise le tableau ci-dessous, que 21% du total ressources en 2015 et 2016, puis 26%, 25%, 5%, 4% et 12%, successivement en 2017 et 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022.

ANNEES	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total ressources	7 053 005	7 034 974	7 498 277	7 391 523	6 657 916	3 803 971	3 896 451	5 776 411
Subvention Région IDF	4 386 173	4 268 000	4 151 000	3 999 999	3 495 000	2 665 176	2 747 000	3 580 000
Contribution ADP	1 187 859	1 300 000	1 400 000	1 500 000	1 500 000	957 711	1 000 000	1 500 000
Total subvention & contribution financière	5 574 032	5 568 000	5 551 000	5 499 999	4 995 000	3 622 887	3 747 000	5 080 000

MARGE NETTE	1 478 973	1 466 974	1 947 277	1 891 524	1 662 916	181 084	149 451	696 411
% Marge/Ressources	21	21	26	26	25	5	4	12

L'association prend pour autant acte des observations de la Chambre et va s'atteler à travailler à la séparation, sur le plan comptable, de l'activité d'information et d'accueil de celle de la commercialisation. L'affectation de la subvention de la région exclusivement à la mission de service public sera par conséquent sans équivoque.

Le rapport de la chambre précise dans son paragraphe 3.4.4 et 3.4.5 que la réglementation européenne des aides d'État s'impose à la région et à l'association CaRT et que la subvention régionale est susceptible d'être qualifiée d'aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne.

Contrairement à ce que la rédaction de la CRC semble suggérer (page 38 du rapport d'observations définitives), l'association CaRT a fait valoir dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que cette subvention ne saurait en aucun cas constituer une aide d'État, et que par ailleurs, si cette subvention devait tout de même être requalifiée en aide d'État, elle pourrait entrer dans le champ des SIEG.

Au regard donc de tous les éléments développés dans notre réponse au rapport d'observations provisoires, il est établi que la subvention versée par la Région à l'association CaRT est conforme aux exigences posées par le droit de l'UE, de sorte que son versement n'est nullement entaché d'illégalité.

Le rapport de la Chambre souligne dans son paragraphe 5.1.3 une distinction de l'association CaRT et du CRT en trompe l'œil.

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre réitère l'absence de distinction dans le fonctionnement des deux associations. Certes, le CRT et les CaRT avaient un siège social commun et la composition de leurs organes sociaux (Assemblée Générale, Conseil d'Administration, Bureau) étaient presque identiques mais on est bien en présence de deux structures bien distinctes qui poursuivent des objectifs complémentaires tendant au développement de la fréquentation de la destination touristique Paris Ile-de-France dont l'importance a été notée par la Chambre.

En l'espèce, cette dualité nécessaire a été organisée et contractualisée dans un souci d'efficacité et de cohérence.

La création d'une UES entre les deux associations, a pour seul objectif d'unifier le sort de leurs salariés, notamment en matière de représentation. L'accord d'UES n'a pas d'autre but.

La constitution d'une UES aurait d'ailleurs, eu égard aux circonstances, pu tout aussi bien être demandée en justice par les salariés.

Il a été aussi conclu une convention de gestion entre les deux associations, sous la forme juridique d'un mandat de l'article 1984 du code civil.

Aux termes de ce mandat, le CRT, institué chef de file de la collaboration, se voit confier des attributions de nature à la fois fonctionnelles et opérationnelles.

Il s'agit là, en confiant au CRT un rôle de chef de file et de coordonnateur, d'assurer la cohérence des actions des deux associations, qui sont éminemment complémentaires comme l'a relevé la Chambre.

Une telle coopération s'inscrit parfaitement dans le cadre statutaire des deux associations.

Sur le plan opérationnel, les relations entre les deux structures doivent s'analyser comme un partenariat se traduisant par une mise en commun de moyens matériels et humains, sous la conduite d'un chef de file, en l'espèce le CRT.

Juridiquement, les deux associations demeurent indépendantes et autonomes, ainsi que le démontre leur fonctionnement statutaire régulier.

Les deux associations ont par ailleurs pris acte des observations de la Chambre, lors de son contrôle de 2015, sur la nécessité d'améliorer le suivi et la lisibilité des charges respectives dans le cadre du partenariat par la mise en place des outils comptables et de gestion adéquats, permettant la valorisation de la coopération entre les deux associations.

En tout état de cause, si la coopération génère des charges pour le CRT au titre de sa responsabilité de chef de file mandataire, il n'existe pas de redistribution de subvention au profit de l'association CaRT au sens de flux financiers directs provenant des concours régionaux.

Seule existe une répartition des coûts dans le cadre d'une action de coopération.

Nous soulignons par ailleurs que la convention de gestion signée entre le CRT et les CaRT a fait l'objet d'une autorisation du Conseil d'Administration (réunion CA du 27 mai 2017) et de l'assemblée générale (réunion AG du 27 juin 2017) des deux associations.

Il est à rappeler que les remarques de la Chambre sont, dorénavant, sans objet du fait de la fusion absorption entre le CRT et Choose Paris Région et de l'autonomie des CaRT induit par cette fusion.

Remarques de la Chambre au sujet du recours au chômage partiel.

Malgré les explications apportées par l'association au rapport d'observations provisoires, la Chambre réitère ses remarques relatives au recours au chômage partiel (pages 5, 68 et 69 du rapport).

Nous regrettons par ailleurs, ce que nous percevons comme étant un parti pris de la Chambre, quand elle indique en page 68, que « selon les CaRT, c'est donc infime, la Région et ADP qui ont bénéficié du soutien de l'état ». Alors que dans notre réponse au rapport d'observations provisoires de la Chambre, nous avons tout simplement indiqué que « Les COPIL ADP/Région de novembre 2020 et de mai 2021 ont décidé de réduire le montant des subventions de 914 824,46 € au titre de l'exercice 2020 et de 833 333,34 € au titre de l'exercice 2021 » conformément à l'annexe 1 de la convention Région/ADP du 03 décembre 2018 qui stipule qu'a « l'issue de l'année n, si le budget réalisé fait apparaître que le montant des subventions de fonctionnement provisionnelles ci-dessus est supérieur ou égal à 2,5% du besoin réel de financement, une régularisation pourra être opérée, par un ajustement à la baisse du montant des subventions versées par Aéroports de Paris et la région Ile-de-France en année n+1. Cette régularisation sera décidée d'un commun accord lors d'un Comité de Pilotage. Cet ajustement est calculé au prorata des subventions respectives à verser par chacune des parties pour l'année n+1 »

La Chambre se base en cela sur une note du Ministère de l'Education nationale du 2 novembre 2020 qui stipule « **si les subventions publiques perçues par l'association en 2020 prévoyaient une prise en charge de l'emploi associatif (en partie ou en totalité) et que l'utilisation de l'activité partielle a permis, par ce biais, à la structure d'augmenter son budget, alors il sera demandé à la structure de rembourser le différentiel (réduction de charges permise en 2020 par le biais de l'activité partielle – part des fonds publics dédiés aux emplois de la structure).** »

Or la subvention accordée par la Région à l'association a pour objectif de financer les frais de fonctionnement, dont les charges de personnel et les autres frais de fonctionnement (loyer, charges locatives, électricité, assurance, locations/maintenance informatique et bureautique/écran, entretien et maintenance des sites, sécurité des sites, fournitures de bureau, places de parking, téléphonie/internet et mise en réseau...).

La convention du 03 décembre 2018 passée entre la Région et ADP indique en effet dans son annexe 1 que « la Région Ile-de-France et le groupe ADP s'engagent à allouer une subvention destinée à financer les coûts liés au fonctionnement des Espaces Tourisme, dont les charges de personnel, le loyer des Espaces Tourisme, les charges locatives, ect. »

Les documents financiers transmis à la Chambre précisent clairement que les subventions versées par la Région au titre des exercices 2020 et 2021 sont respectivement de 2 665 176 € et 2 747 000 € contre 3 710 514 € et 3 471 905 € pour les coûts de fonctionnement (masse salariale et autres frais de fonctionnement).

En même temps, les ressources de l'association sont passées de 20 864 286 € en 2019 à 5 250 305 € en 2020 et 5 211 979 € en 2021, soit des baisses respectives de 74,80% et 75% par rapport à 2019.

REPONSE

DE MADAME VALÉRIE PÉCRESSE
PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-
FRANCE (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Saint-Ouen-sur Seine, le

05 MARS 2024

La Présidente



Réf. : VP/BO/DZA/D24-CRIDF-000572

Monsieur Thierry VUGHT
Président de la Chambre Régionale
des Comptes d'Île-de-France6 cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLE Cedex 2 Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'association « Centres d'accueil régionaux du tourisme » (CaRT), de l'association « Comité régional du tourisme » (CRT) d'Île-de-France et de la région Île-de-France dans ses relations avec ces deux associations pour les exercices 2015 à 2022.

Ce rapport définitif transmis au terme du processus d'instruction engagé le 27 octobre 2022 valide les grandes orientations prises par la Région en matière de politique touristique. Pour votre information, en complément des éléments déjà transmis lors de nos précédents échanges, de nouvelles mesures concrètes ont été prises pour renforcer l'impact de notre stratégie en faveur de développement du tourisme francilien à la veille de l'accueil des JOP. Il convient d'abord de mentionner le lancement de la feuille de route d'ensemble de la nouvelle agence d'attractivité créé 1^{er} juillet 2023, qui donne une nouvelle impulsion en misant sur une politique d'attractivité globale. Celle-ci est inscrite dans une convention d'objectifs et de moyens triennale 2024-2026 entre la région Île-de-France et CPR (votée le 31 janvier 2024), fixant des objectifs et des indicateurs de suivi. Je veux aussi signaler ici la remise à plat des relations entre le CRT et les CaRT dans le cadre de la nouvelle agence et de la nouvelle entité CaRT, chacune avec ses instances de gouvernance et sa stratégie propre. Enfin, j'attire votre attention sur le fait que le comité de destination, instance de gouvernance et de suivi du schéma régional du tourisme et des loisirs (SRDTL) réunissant l'ensemble des acteurs franciliens du tourisme, sera lancé le 7 mars 2024 – ce qui rendra caduque la recommandation de performance n° 1.

Parmi les éléments du rapport qui appellent néanmoins des réponses de la Région (développées en annexe), je tiens en particulier à relever les points suivants :

- la Région déplore l'analyse faite dans ce rapport de la mission de commercialisation confiée aux CaRT. Il est en particulier soutenu que la Région ne dispose pas de cette compétence, alors même que la rédaction de l'article L. 211-1 du code du tourisme ouvre cette possibilité. Il convient de rappeler que les missions des CaRT se rattachent aux activités d'orientation, d'accueil et d'information des touristes, missions de service public administratif qui forment un continuum avec les activités de

promotion. Les activités de commercialisation sont accessoires et complémentaires des activités d'accueil et de promotion, ce qui doit conduire à les considérer comme relevant de la même mission d'intérêt général que celle faisant l'objet de la subvention régionale. En tout état de cause, la nouvelle structure CaRT séparera clairement les missions entre, d'une part, l'orientation/information/accueil et, d'autre part, la commercialisation. Ces éléments seront intégrés dans le cadre du renouvellement de la convention avec la région Île-de-France et ADP prévue fin 2024 en fléchant l'aide publique à titre exclusif sur les premières missions ;

- par ailleurs, la Région conteste vivement l'analyse juridique faite par les rapporteurs des subventions à l'association CaRT. En premier lieu, la remise en cause de leur caractère de subvention semble faire l'impasse sur le fait que ce financement porte sur un plan d'actions voté dans le cadre d'une gouvernance indépendante couvrant des missions de service public. En second lieu, il est regrettable que ce rapport maintienne certains titres péremptoirs sur une éventuelle requalification en aide d'Etat de ces subventions alors même que le détail du rapport livre un raisonnement nettement plus mesuré estimant que tous les critères de requalification ne sont pas nécessairement réunis. La Région considère que ces subventions n'affectent pas les échanges entre Etats membres et ne sauraient ainsi en aucun cas être regardées comme des aides d'Etat.

Au demeurant, ce rapport a le mérite de relever la « *gouvernance foisonnante* » de la politique du tourisme en France et une organisation qui n'est « *pas adaptée aux spécificités de la région capitale* ». Comme le suggèrent les rapporteurs, il apparaît indispensable de simplifier la chaîne de compétences en assurant un pilotage de la politique touristique à l'échelle régionale en Île-de-France. C'est le sens des conclusions de la mission que j'ai confiée à M. Jean-François Vigier, qui invitent à la création d'un syndicat du tourisme francilien sur le modèle d'Île-de-France Mobilités pour les transports en commun. Ces travaux ont donné lieu à une saisine de l'Etat par le conseil régional (vote du 20 septembre 2023).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Bre à val


Valérie PÉCRESSE

Annexe :

Ce rapport d'observations définitives appelle les précisions détaillées ci-après :

- **Le rapport dans son paragraphe 1.5.2.1.1 et en lien avec la recommandation de performance n° 1, souligne la nécessité de mettre en œuvre d'une instance de suivi prévue par le SRDTL 2022-2028 associant les acteurs du tourisme francilien pour une plus grande cohérence des actions.**

Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma régional du tourisme et des loisirs 2022-2028, la Région va créer un comité de destination, outil de gouvernance, réunissant l'ensemble des acteurs de l'écosystème touristique francilien (institutionnels, acteurs territoriaux, entreprises, associations et fédérations de professionnels). Il sera présidé par l'élue déléguée spéciale en charge du tourisme et organisé en lien avec Choose Paris Région. Il se réunira annuellement et sa première édition aura lieu le jeudi 7 mars 2024 au siège de la Région Île-de-France.

Ce comité de destination permettra de procéder à un premier bilan des actions mise en œuvre sur la période 2022-2023 et de se projeter sur 2024 en mettant en exergue les actions phares envisagées à travers des tables rondes.

Au cours de l'année, afin d'animer le réseau des acteurs du tourisme francilien, des ateliers de réflexion seront organisés par la Région et CPR avec les acteurs du tourisme volontaires autour de thématiques prospectives et inspirantes pour partager et échanger leurs expériences. Les résultats de ces réflexions seront communiqués annuellement lors du comité de destination et permettront d'enrichir le schéma avec des mesures concrètes et opérationnelles.

Enfin, un plan d'actions triennal (2024-2026) est en cours de finalisation afin de décliner le SRDTL. Ses grandes lignes seront partagées lors du comité de destination de mars 2024. Un bilan annuel sera fait de ce plan d'actions et de son impact afin d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du SRDTL et renforcer le rôle de coordination de la Région en matière de tourisme, cela répondant par là même aux observations du paragraphe 1.5.1 du rapport relatif à l'absence de plan d'action.

- **Le paragraphe 3.3.2 du rapport indique que la Région assigne des objectifs commerciaux aux CaRT alors qu'elle ne dispose pas elle-même des compétences et que la frontière d'intervention entre les associations CaRT et CRT n'est pas clairement définie pour la diffusion des informations touristiques**

La Région maintient sa position et réaffirme son droit à apporter son concours financier à une personne morale y compris pour ses activités commerciales, en vertu des dispositions du II de l'article L. 211-1 du code du tourisme (« *Les organismes locaux de tourisme bénéficiant du soutien de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements peuvent se livrer ou apporter leur concours, dans l'intérêt général, à des opérations mentionnées au I [élaboration, vente et offre à la vente de forfaits touristiques ou de services de voyage portant sur le transport, le logement, la location d'un véhicule ou d'autres services de voyage qu'elles ne produisent pas elles-mêmes] dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention.*»). Le

tourisme est une compétence partagée que la Région applique dans ce cadre, et au titre des missions qu'elle confie au comité régional du tourisme.

Sur les objectifs assignés aux CaRT, il convient de préciser que la Région attribue une subvention sur la base d'un plan d'action défini et voté dans le cadre d'une gouvernance indépendante. Les budgets attribués sont donc calibrés au regard de ces missions.

Dorénavant ces remarques sont rendues caduques du fait de la fusion-absorption du 1er juillet 2023 et de l'autonomie de gestion des CaRT consécutive à cette fusion.

- **La recommandation de régularité n°1 indique que la Région aurait dû confier les missions de commercialisation des prestations et services touristiques à l'association « centre d'accueil régionaux du tourisme (CaRT) » au terme d'une procédure de marché public. De plus, le rapport précise dans son paragraphe 3.4.3 que la chambre maintient pour sa part que les conditions définissant une subvention ne sont pas réunies. En particulier, le critère de l'initiative ne serait pas respecté.**

Le rapport cite l'avis de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), qui considère que le tourisme étant une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, « *le fait que le code du tourisme n'évoque pas spécifiquement l'accueil et l'information des touristes ne paraît pas exclure de manière absolue la capacité de la région et du département à intervenir en la matière* ». Cette compétence partagée à tous les niveaux accroît, selon la chambre, le besoin de coordination entre ses différents acteurs et c'est dans ce sens que la Région entend se positionner. La Région s'inscrit dans le prolongement de la position tenue par l'Etat en considérant que les contours de la compétence tourisme intègrent l'ensemble des activités exercées par les CaRT.

A ce titre, la Région confirme son analyse des dispositions spécifiques du II de l'article L. 211-1 du code du tourisme cité ci-dessus. Ces dispositions spéciales s'imposent sur les dispositions générales et autorisent expressément les collectivités territoriales à apporter leur concours financier à une personne morale y compris pour ses activités commerciales. La jurisprudence administrative a déjà admis l'existence d'un motif d'intérêt général à commercialiser des prestations touristiques dans certaines circonstances. En effet, dans une décision du 5 juillet 2010 (n° 308564), le Conseil d'Etat a jugé que la fourniture de prestations touristiques répondait à un intérêt général dès lors qu'elle permettait de proposer une offre complémentaire de nature à contribuer au développement touristique et économique d'une ville et de sa région.

La Région prend acte de la recommandation de la CRC et adaptera ses pratiques pour organiser à l'avenir un cloisonnement des activités des CaRT entre accueil et activités commerciales et flécher les subventions sur la première mission. C'est sur cette base que la Région envisage le renouvellement de la convention de soutien aux CaRT en partenariat avec ADP prévu à échéance de fin 2024.

S'agissant de la remise en cause du caractère de subvention du fait de non-respect du critère d'initiative, la Région s'inscrit en faux avec cette conclusion. La Région attribuait sa subvention sur la base d'un plan d'action défini et voté dans le cadre d'une gouvernance indépendante. Il faut souligner en complément des éléments déjà transmis que les CaRT sont aujourd'hui une entité indépendante qui a sa propre

gouvernance, dont le plan d'actions est validé en Conseil d'Administration, qui définit de façon indépendante son positionnement et son offre afin d'assurer son développement.

Dans ce cadre, la structure CaRT sollicite la Région et ADP pour soutenir l'activité d'orientation, accueil et information qui n'a pas de modèle économique en dehors d'un soutien au travers d'une subvention et s'inscrit dans le cadre d'une mission d'intérêt général. Ce sont bien les CaRT qui, en proposant à la Région leur plan d'actions orientation/accueil/information, initient les missions qui pourront être financées sous la forme d'une subvention.

- **Le rapport précise dans ses paragraphes 3.4.4 et 3.4.5 que la subvention régionale à l'association CaRT est susceptible de constituer une aide d'Etat devant être notifiée à la Commission européenne.**

La Région rappelle que pour qu'une aide soit qualifiée d'aide d'Etat, elle doit respecter cinq critères qui restent cumulatifs. Si l'un des cinq critères n'est pas réuni, alors les aides ne pas soumises à la réglementation des aides d'Etat. A ce titre, il est rappelé que le critère de l'affectation des échanges entre Etats membres n'est pas rempli dans ce cas précis (cf. article 177 alinéa 43). La Région s'inscrit dans le prolongement de cette analyse qui doit conduire à écarter l'application du régime d'aides d'Etat.

Il est regrettable que pour contester ce raisonnement, le rapport fasse état d'une « fiche élaborée par le Conseil d'Etat » dont la référence exacte n'est pas donnée.

En tout état de cause, la commercialisation des produits touristiques constitue une mission accessoire à l'activité non économique d'accueil et d'information et permet de « *faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention* » comme l'autorise le code du tourisme. Une lecture combinée des dispositions du II de l'article L. 211-1 du code du tourisme et de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 5 juillet 2010 susmentionnée renforce cette analyse. En effet, comme précisé plus haut, il a déjà été jugé que la fourniture de prestations touristiques pouvait répondre à un intérêt général dès lors qu'elle permettait de proposer une offre complémentaire de nature à contribuer au développement touristique et économique.

Au demeurant, la Région prend acte des remarques de la CRC et des incertitudes du cadre juridique. Dans le cadre de la future convention avec les CaRT, la subvention régionale à l'association CaRT sera exclusivement fléchée sur une mission d'orientation, d'accueil et d'information des touristes, ce qui écartera tout risque de requalification.

A supposer même que la subvention versée par la Région à l'association CaRT puisse être qualifiée d'aide d'Etat, ce que la Région conteste (cf. *supra*), la Région s'appuiera alors sur l'analyse de la chambre afin d'étudier les conditions d'applicabilité de la décision 2012/21/UE de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG, dès lors que les critères requis sont remplis.

- **Le paragraphe 4.3.3 suggère la mise en place d'une structure de mutualisation qui permettrait d'offrir un cadre d'action aux PIT et d'améliorer la lisibilité de la destination, et le 4.3.3.1 préconise la création d'un GIE ou d'une autre structure rassemblant les principaux opérateurs touristiques**

La proposition de création d'une nouvelle structure en l'occurrence un Groupement d'Intérêt Public (GIE) permettant d'offrir immédiatement un cadre d'action aux points d'informations touristiques dans les aéroports et d'améliorer la lisibilité de la destination en évitant la redondance et l'éparpillement des missions des acteurs, doit être appréciée au regard de sa faisabilité. La création d'une structure de mutualisation tel qu'un groupement d'intérêt économique (GIE), aussi louable soit-elle, nécessite l'adhésion des principaux acteurs de la destination et la coordination des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de tourisme. Ainsi que ce rapport le rappelle, certains départements ont d'emblée fait état de leurs craintes à voir leurs intérêts spécifiques dilués dans l'offre touristique régionale.

La réflexion engagée sera poursuivie en ce sens à l'issue des Jeux olympiques et paralympiques. Celle-ci serait facilitée par une remise à plat du cadre juridique de l'organisation du tourisme en Île-de-France que ce rapport appelle de ses vœux. Comme les rapporteurs le soulignent, l'éclatement de la gouvernance entre les différents acteurs publics et le positionnement stratégique de la capitale, destination mondiale promue par tous les opérateurs touristiques en région, peuvent être source de concurrences et de redondances. Aussi, nous ne pouvons que réitérer la nécessité de simplifier la chaîne de compétences tourisme pour piloter au niveau régional la politique touristique. C'est le sens des conclusions de la mission confiée à M. Jean-François Vigier, qui invitent à la création d'un syndicat du tourisme francilien sur le modèle d'Île-de-France Mobilités pour les transports en commun, et dont les travaux ont donné lieu à une saisine de l'Etat par le conseil régional (vote du 20 septembre 2023).

- **Le rapport dans son paragraphe 5.1.1 indique que l'indépendance du CRT devrait être mieux affirmée**

La chambre fait état dans son rapport d'observations définitives d'une situation de « *dépendance financière* » du CRT vis-à-vis de la Région.

Une contradiction est relevée dans l'argumentaire de la chambre qui indique dans un premier temps que « la composition statutaire de l'association la met à l'abri du risque de qualification d'association transparente » avant d'affirmer que ce critère « ne saurait suffire à écarter à lui seul le risque de qualification d'association transparente » en réévoquant la composition du conseil d'administration.

L'organisation des relations avec le CRT est en conformité avec les dispositions du code du tourisme et ne donne aucunement à la région un rôle prépondérant. Il est rappelé que les élus régionaux sont minoritaires au sein des instances de gouvernance du CRT (AG, CA et bureau) et ne disposent pas d'un vote bloquant. Juridiquement, la gouvernance du CRT demeure indépendante et autonome ainsi que le démontre la composition statutaire de ces trois instances :

- Bureau : 5 élus régionaux/15 membres (dont 10 professionnels)
- Conseil d'Administration (CA) : 19 élus régionaux / 44 membres (dont 25 professionnels)
- Assemblée générale : 23 élus régionaux/175 membres (dont 152 professionnels)

- **Le rapport dans son paragraphe 5.3.2 affirme que les subventions de fonctionnement ont couvert 100% des emplois de l'association CaRT en 2020 et 2021**

La subvention de la Région sur les années 2020 et 2021 a été versée en tenant compte de la demande de chômage partiel effectuée par l'association CaRT et dans le respect des règles décrites dans la note du Ministère de l'Education nationale du 2 novembre 2023 (*) portant sur les conditions d'attribution du chômage partiel.

Il convient en effet de rappeler que la subvention accordée par la Région à l'association CaRT a pour objectif de financer les frais de fonctionnement au sens large, et non seulement les charges de personnel. La convention de décembre 2018 passée entre la Région et ADP précise en effet dans son annexe 1 que « *la Région Ile-de-France et Groupe ADP s'engagent à allouer une subvention destinée à financer les coûts liés au fonctionnement des Espaces Tourisme, dont les charges de personnel, le loyer des Espaces Tourisme, les charges locatives, etc.* ».

Les autres frais de fonctionnement incompressibles (loyer, charges locatives, outils informatiques...) représentaient 60 % de la subvention régionale versée en 2020 et 70 % en 2021. Le raisonnement des rapporteurs ne saurait faire abstraction de ces charges de fonctionnement pour rechercher un éventuel double financement de l'association.

Conformément à l'Annexe 1 de la Convention Région – ADP de 2018, il est, par ailleurs, stipulé qu'à « *l'issue de l'année n, si le budget réalisé fait apparaître que le montant des subventions de fonctionnement prévisionnelles ci-dessus est supérieur ou égal à 2,5% du besoin réel de financement, une régularisation pourra être opérée, par un ajustement à la baisse du montant des subventions versées par Aéroports de Paris et la Région Ile-de-France en année n+1. Cette régularisation sera décidée d'un commun accord lors d'un Comité de Pilotage. Cet ajustement est calculé au prorata des subventions respectives à verser par chacune des parties pour l'année n+1* »

Par conséquent, les COPIL de novembre 2020 et de mai 2021 ont décidé de réduire le montant de la subvention. Une régularisation d'un montant de 914 824,46 € a été passée au titre de l'exercice 2020 par rapport à une subvention initiale de 3 580 000 € tandis que la subvention régionale pour l'association CaRT a été réduite à 2 747 000 € en 2021. Ces montants correspondent à des baisses respectives de 23,7 % et de 21,4 % par rapport au montant de la subvention de l'année 2019 (3 495 000 €).

En aucun cas le bénéfice du chômage partiel n'a donc conduit à une augmentation du budget de l'association CaRT. Le tableau n° 21 du rapport montre bien que les recettes sont passées de 20 928 444 € en 2019 à 5 294 679 € en 2020 et 5 443 926 € en 2021. Or, c'est bien ce critère d'augmentation du budget par l'apport des indemnités d'activité partielle que la note ministérielle invite à retenir. L'analyse des rapporteurs sur ce point apparaît en conséquence inapplicable à la situation présente.

	2020 (€)	2021 (€)
Frais de Fonctionnement	3 710 514	3 471 905
dont masse salariale	2 124 663	1 559 740
dont autres frais de fonctionnement	1 585 851	1 912 165
Subventions Région versées	2 665 176	2 747 000

()Tel qu'indiqué dans la note du Ministère de l'Education nationale du 2 novembre 2020, « si les subventions publiques perçues par l'association en 2020 prévoyaient une prise en charge de l'emploi associatif (en partie ou en totalité) et que l'utilisation de l'activité partielle a permis, par ce biais, à la structure d'augmenter son budget, alors il sera demandé à la structure de rembourser le différentiel (réduction de charges permise en 2020 par le biais de l'activité partielle – part des fonds publics dédiés aux emplois de la structure ».*



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

INDIQUÉ AU VERSO

RECOMMANDÉ

AR

Madame Valérie Pécresse
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France
2 rue Simone Veil
94300 Saint-Ouen



2C 128 848 3858 7



Déduire 7 grammes

DESTINATAIRE

Région Île-de-France
Arrivée

26 MARS 2024

Numérisation
Expédition

INDIQUÉ AU VERSO

RECOMMANDÉ

AR

Madame Valérie Pécresse
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France
2 rue Simone Veil
94300 Saint-Ouen



2C 128 848 3858 7



Déduire 7 grammes

DESTINATAIRE

Région Île-de-France
Arrivée

26 MARS 2024

Numérisation
Expédition