



Le Président

Saint-Denis, le 26 janvier 2015

G 15-031

RECOMMANDE AVEC A.R

Monsieur le Président,

Par lettre du 4 décembre 2014, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes sur la gestion de l'IRT (Ile de La Réunion Tourisme) pour les exercices 2007 à 2013, en vous demandant d'y adjoindre une éventuelle réponse.

Vous avez souhaité, par lettre du 20 janvier 2015, apporter une réponse écrite à ces observations.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'observations définitives, complété de votre réponse et de celle du président de la Région Réunion.

En application de l'article L.243-5 précité du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il fait l'objet d'un débat.

Je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la juridiction de la date à laquelle cette communication à l'organe délibérant aura eu lieu. Ce rapport d'observations définitives deviendra alors communicable à tout tiers demandeur dès sa présentation à l'assemblée délibérante de la région ou de l'IRT. Enfin, je vous informe que copie de ce rapport est transmise au préfet et à la directrice régionale des finances publiques de La Réunion, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, ainsi qu'au président de la Région Réunion.

Je vous d'agrée, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Christian Roux

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

Monsieur Patrick Serveaux
Président de l'IRT
Immeuble La Balance
4 Rue Jules Thirel
Bât B
97460 Saint-Paul



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE L'IRT

Exercices 2007 à 2013

RESUME

Titre 1 : Présentation de l'association : une association instable créée pour être opérateur unique sur le secteur.

La création de l'Ile de La Réunion tourisme (IRT) en décembre 2007 est née de la volonté de la région de rationaliser le paysage touristique institutionnel par le regroupement des missions et des moyens de cinq associations (comité du tourisme de la Réunion, Maison de la Montagne, Service Régional Loisirs et Accueil, Fédération Réunionnaise du Tourisme, Relais Départemental des Gîtes de France). Sept ans après sa création, l'IRT s'avère ne pas être l'opérateur unique attendu puisqu'une partie des associations préexistantes se reconstituent et que les budgets engagés par l'IRT sont plus de deux fois supérieurs à ceux de 2006 et la masse salariale près du double de celle antérieure.

Depuis sa création, l'IRT ne s'est pas révélée capable de stabiliser dans la durée ses statuts, son objet social faisant l'objet de modifications successives traduisant la difficile maîtrise par l'association de ses compétences et de ses missions. Trois présidents et quatre directeurs se sont succédé à la tête d'une association dont l'organigramme est modifié tous les ans.

Titre 2 : Les activités de l'association.

L'IRT est l'un des comités régionaux du tourisme les mieux dotés en crédits dédiés à la promotion de la destination sans que les résultats des actions engagées sur les marchés extérieurs ne se traduisent dans le nombre de touristes accueillis. Les actions conduites en métropole (marché le plus important pour La Réunion) concernent essentiellement des campagnes de communication qui multiplient les messages avec un changement de slogan presque tous les ans et un positionnement marketing imprécis. La stratégie engagée sur le marché France reste également marquée par un défaut de transparence sur les partenariats noués avec les tours opérateurs et les agences de voyage dont l'enjeu reste d'ailleurs à définir puisque les touristes métropolitains privilégient l'achat de leur séjour sans passer par ces opérateurs. De plus, un certain nombre d'opérations restent sans lien direct avec le tourisme comme par exemple la participation de l'IRT au festival de Cannes.

L'exploitation par l'IRT de la plateforme e-tourisme dont la région est propriétaire est réalisée dans le respect de l'intérêt général, l'IRT permettant aux petites structures d'hébergement une commercialisation à laquelle elles ont difficilement accès par ailleurs. Cela étant, l'information aux touristes réalisée par l'IRT dans le cadre de la plateforme téléphonique peut être améliorée notamment dans le contexte d'une communication de crise liée aux attaques de requins.

La démarche des villages créoles se caractérise par un essoufflement des acteurs sur le terrain. Elle repose sur une charte obsolète et peu articulée avec la stratégie promotionnelle de la destination et les démarches récentes engagées par le Parc national de La Réunion (label du parc et portes d'entrées).

Titre 3 : Une situation financière dégradée et une gestion administrative et financière perfectible.

L'IRT est dans une situation financière précaire, avec des résultats déficitaires et une trésorerie négative à des niveaux importants plus de six mois dans l'année contraignant l'association à s'endetter. Ses ressources, essentiellement composées des subventions de la région, peinent à couvrir des dépenses de fonctionnement qui représentent près de la moitié des dépenses. L'inflation des dépenses de fonctionnement est pour l'essentiel due à un effectif et une masse salariale en forte augmentation. Les procédures de suivi et de contrôle financier s'avèrent par ailleurs défailtantes.

Si la gestion des ressources humaines s'est quelque peu améliorée en fin de période avec la formalisation d'un certain nombre de procédures et la fin de certaines dérives, elle demeure perfectible sur un grand nombre de points, en particulier l'harmonisation des salaires non réalisée à ce jour.

Observations et recommandations de la chambre

- 1° Eviter toute subvention en cascade sauf mention expresse dans les conventions signées avec la Région.
- 2° Définir le champ d'intervention de l'IRT et de la FRT et les partenariats entre les deux associations, notamment sur la plateforme téléphonique gérée par l'IRT.
- 3° Prévoir le déport des administrateurs en situation de conflit d'intérêt.
- 4° Prévoir dans les statuts la durée du mandat des personnalités qualifiées.
- 5° Recentrer les indicateurs de suivi des campagnes de communication pour en mesurer l'efficacité commerciale (nombre de touristes accueillis et nombre de ventes réalisées par les voyagistes dans les semaines qui suivent les campagnes)
- 6° Décliner un plan marketing dans le schéma de développement du tourisme et des loisirs.
- 7° Clarifier le positionnement de la destination sur les Iles Vanille au moyen d'une convention avec l'association Iles Vanille.
- 8° Procéder à l'évaluation de la présence de l'IRT dans les salons grand public.
- 9° Assortir les bilans sur le salon Top Resa d'indicateurs chiffrés (nombre de tours opérateurs nouveaux, taux de programmation de la destination par les tours opérateurs commercialisant la destination, évolution des ventes des tours opérateurs et agences de voyage partenaires).
- 10° Maîtriser les dépenses de fonctionnement, particulièrement les effectifs et la masse salariale.

SOMMAIRE

1. PROCÉDURE	6
2. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION : UNE ASSOCIATION NON STABILISÉE CRÉE POUR ÊTRE OPÉRATEUR UNIQUE SUR LE SECTEUR.....	6
2.1. La difficile création de l'IRT.....	6
2.1.1. Une création initiée par la Région.	6
2.1.2. Une création à partir du regroupement des cinq associations.....	8
2.1.3. La reconstitution des moyens de la FRT et du RDGDF et la fin de l'opérateur unique. ...	13
2.1.4. La comparaison du coût et des activités de l'IRT avec les associations préexistantes. ...	17
2.2. Une association non stabilisée.	19
2.2.1. Des statuts souvent modifiés.....	19
2.2.2. Une association non stabilisée dans l'organisation de ses services.....	26
3. LES ACTIVITÉS DE L'IRT.....	28
3.1. La promotion et la communication.....	28
3.1.1. Des dépenses de promotion qui concentrent la majorité des dépenses de l'IRT, sans résultat notable sur les flux touristiques.....	28
3.1.2. Les campagnes de communication reposent sur un positionnement imprécis de la destination.....	31
3.1.3. Un éparpillement des moyens sur les salons.....	36
3.1.4. Des partenariats commerciaux avec les tours opérateurs peu transparents sur leurs résultats et dont l'enjeu n'est pas maîtrisé.....	41
3.1.5. Des actions sans rapport direct avec le tourisme.....	43
3.2. L'information et la commercialisation et la plateforme e-tourisme.	45
3.2.1. L'information et la commercialisation à travers la plateforme e-tourisme.	45
3.2.2. Une plateforme qui permet l'exercice des prestations indispensables à l'exercice de ses missions.	47
3.2.3. Un risque de clauses abusives dans les conventions conclues avec les producteurs touristiques.....	49
3.2.4. L'analyse de l'efficacité de l'intervention de l'IRT sur le champ de l'information aux touristes.	50
3.2.5. L'analyse de l'efficacité de l'intervention de l'IRT sur le champ de la commercialisation de l'offre touristique.....	54
3.3. Le dispositif villages créoles.	57
3.3.1. Une charte jugée obsolète, mettant insuffisamment en valeur la créolité et l'articulation nécessaire avec la charte et le label du Parc national de La Réunion.....	57
3.3.2. Le pilotage général du dispositif : un essoufflement des acteurs sur le terrain.	59
3.3.3. Des frais de personnel importants.....	60
3.3.4. Un manque d'articulation avec la stratégie promotionnelle de la destination.	62
4. UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE ET UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE PERFECTIBLE.....	62
4.1. Une situation financière précaire.	62
4.1.1. Un résultat constamment déficitaire et des fonds propres négatifs	62
4.1.2. Une trésorerie tendue et des dettes qui couvrent la quasi-totalité du montant du passif.	64
4.1.3. Des ressources essentiellement composées de subventions.....	64
4.1.4. Les dépenses de l'IRT : des dépenses de fonctionnement élevées.	65
4.2. Une gestion administrative et financière perfectible.....	67
4.2.1. Des procédures de suivi et de contrôle financier défailtantes.....	67
4.2.2. Une gestion peu rigoureuse des frais de mission hors du département.....	70
4.2.3. Des procédures de mise en concurrence encore fragiles.....	73
4.2.4. Une gestion des ressources humaines perfectible.....	74
ANNEXE 1 : COMPARAISON DES OFFRES D'HÉBERGEMENT DU SITE INTERNET DE L'IRT AVEC LES OFFRES D'AUTRES SITES DE RÉSERVATION EN LIGNE SUR LA ZONE OUEST DE LA RÉUNION	81
ANNEXE 2 : COMPARAISON DES TARIFS PROPOSÉS PAR DIFFÉRENTS SITES DE RÉSERVATION EN LIGNE POUR DES SÉJOURS SUR LA ZONE OUEST DE LA RÉUNION.....	83

1. Procédure

La chambre régionale des comptes de La Réunion a procédé à l'examen de la gestion de l'association Ile de la Réunion Tourisme dans le cadre de son programme de travail.

Ce contrôle a été ouvert par les lettres du 2 mars 2012 adressées à Mme Jacqueline Farreyrol, présidente alors en fonctions depuis le 9 juin 2010, et à M. Pierre Vergès, président du 12 décembre 2007 au 8 juin 2010.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-2 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 mars 2014 avec M. Vergès et le 18 mars 2014 avec Mme Farreyrol.

La chambre, lors de sa séance du 22 mai 2014, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont donné lieu à l'envoi d'un rapport d'observations provisoires ou d'extraits aux ordonnateurs en fonctions durant la période en contrôle et aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites et auditionné, à sa demande, l'ordonnateur aujourd'hui en fonctions, la chambre, lors de sa séance du 7 novembre 2014, a arrêté ses observations définitives qui sont développées dans le présent rapport.

2. Présentation de l'association : une association non stabilisée créée pour être opérateur unique sur le secteur.

2.1. La difficile création de l'IRT.

2.1.1. Une création initiée par la Région.

La création de l'IRT s'inscrit dans le prolongement opérationnel du schéma de développement et d'aménagement (SDATR) adopté par la Région le 22 décembre 2004 qui fixe la stratégie touristique pour la période 2005- 2020. Faisant le constat du caractère fragmenté de l'action d'opérateurs multiples évoluant dans le secteur touristique, la collectivité se fixe pour objectif de rationaliser le paysage touristique institutionnel.

Ayant depuis le 1er janvier 2005 pleinement la compétence touristique, à la suite du transfert par le département de sa compétence sur le secteur¹, la Région se positionne en collectivité chef de file dont l'ambition sur le secteur passe par un redécoupage du paysage institutionnel. Elle inscrit dans le SDATR l'objectif de créer une structure intégrant les fonctions touristiques allant du développement de l'offre jusqu'à la promotion et la commercialisation, dans un objectif de simplification et de plus grande efficacité. Il s'agit de regrouper dans une structure unique les cinq associations suivantes :

- Le comité du tourisme de la Réunion (CTR) : issu de la fusion en 1989 de l'Agence Régionale du Tourisme et des Loisirs et du Comité Départemental du Tourisme, le CTR a été créé afin d'assurer la promotion de la destination Réunion sur les marchés extérieurs, d'organiser le produit touristique et de porter l'observatoire régional du tourisme ;
- La Maison de la Montagne (MM) : créée en 1989, la Maison de la Montagne avait pour objet de participer au développement économique des Hauts en y favorisant les activités touristiques et les loisirs ;

¹ La Région a depuis cette date l'accompagnement et la coordination des actions de l'ensemble des organismes du tourisme

- Le Service Régional Loisirs et Accueil (SRLA) : cette association était née en 1997 de la volonté des collectivités publiques, de la Maison de la Montagne et du Relais Départemental des Gîtes de France de mettre en commun l'offre touristique des Hauts et du milieu rural, afin de mieux les commercialiser ;
- Le Relais Départemental des Gîtes de France (RDGDF) : l'association, représentant à La Réunion la Fédération nationale des Gîtes de France, a pour priorités d'augmenter la capacité et la qualité de l'offre d'hébergement notamment des gîtes ruraux et la revalorisation du patrimoine rural ;
- La Fédération Réunionnaise du Tourisme (FRT) : constituée le 1^{er} janvier 2005, la FRT regroupe les maisons du tourisme et l'ensemble des offices du tourisme de la Réunion. Elle a pour but d'assurer le développement de la politique touristique des territoires en confortant les acteurs dans leurs missions respectives et en portant les opérations communes aux offices et maisons du tourisme.

Dès 2005, la collectivité régionale a lancé un certain nombre d'études pour définir les missions et l'organisation de l'IRT (forme juridique, organigramme). En 2005, les services de la collectivité formalisent des propositions dans le cadre du plan opérationnel du SDATR. Une analyse comparative des différentes formes juridiques d'exercice (association, société d'économie mixte, établissement public de coopération intercommunale) conduit les services de la région à proposer le statut associatif. Une proposition de structuration de l'association autour de quatre directions est avancée. En 2006, un cabinet de consultants, sollicité par la Région, rend, sur la base d'une étude effectuée en 2005, un rapport de synthèse sur la fusion du CTR, du SRLA et de la MM. Là encore, une analyse des compétences de la future association est effectuée ainsi que des comparaisons entre différentes formules juridiques et une proposition d'organigramme. En 2007, la région confie à la SEM SR21 une mission d'appui technique qui aboutit à la rédaction d'un document dit « stratégique » qui définit les principales missions de l'association et propose de structurer cette association en quatre départements. Ce document sera joint à la délibération par laquelle l'assemblée plénière de la Région validera la création de l'IRT.

Le CTR, la MM, le SRLA, la FRT et le RDGDF n'ont pas été à l'initiative des propositions ainsi faites, ce qui expliquera le caractère tardif de la structuration de l'IRT, les propositions des études n'ayant pas reprises à son compte par l'IRT.

Par ailleurs, la région ne précisera pas comment l'association devra se situer sur un des pans d'intervention de la Maison de la Montagne : les activités sportives et de nature. Ces dernières, exclues du champ du transfert de compétence du département vers la Région, restent marquées par une gouvernance départementale mais entrent dans la stratégie touristique de la Région, comme la chambre l'a relevé dans le cadre de l'examen de la gestion sur la politique touristique de la Région (2006-2013). Dépendante d'une clarification des compétences entre les deux collectivités régionale et départementale, l'IRT se positionnera de manière peu claire sur ces activités de nature pour lesquelles la Maison de la Montagne était fortement mobilisée. Son périmètre d'intervention sur les loisirs et les activités de nature n'a, à l'heure de la clôture de ce contrôle, pas encore fait l'objet d'une clarification que la chambre régionale des comptes a recommandé à la Région d'engager avec la collectivité départementale. (Rapport du 8 janvier 2014 sur la politique du tourisme de la région). Le président de la Région note que c'est sur le fondement du Schéma de Développement et d'Aménagement du Tourisme (SDATR) que l'action publique en matière de tourisme s'est déployée.

2.1.2. Une création à partir du regroupement des cinq associations.

2.1.2.1. Un regroupement en trois étapes (2006, 2007, 2009).

La création de l'IRT a démarré en 2006 et 2007 par le regroupement de quatre associations (Maison de la Montagne, Service Régional Loisirs et Accueil, Relais Départemental des Gîtes de France, Fédération Réunionnaise du Tourisme) au sein d'une association, la Maison de la Montagne et de la Mer, conçue comme une plateforme des moyens humains, matériels et financiers des quatre associations. En 2006, la Maison de la Montagne est devenue la Maison de la Montagne et de la Mer (MMM) en élargissant ses missions aux activités liées à la mer. Le 1^{er} janvier 2007, le SRLA, la FRT et le RDGDF se sont regroupés au sein de la Maison de la Montagne et de la Mer. La FRT et le RDGDF ont toutefois continué à subsister juridiquement, leur personnel et leur moyens matériels et financiers ont été intégrés à la MMM.

En 2007, le comité du tourisme de La Réunion (CTR) a engagé la dissolution volontaire de l'association². Cette liquidation, conduite par Mme Jocelyne Lauret (ex Présidente du CTR) et M. Doki Thonon (ex administrateur du CTR et par ailleurs Président de l'Union des Métiers de l'Industrie et de l'Hôtellerie), ne sera prononcée que trois ans plus tard, en 2010.

Le 12 décembre 2007, l'IRT est constituée lors de son assemblée générale qui élit son président, M. Pierre Vergès. Les personnels du CTR sont transférés à l'IRT le 1^{er} janvier 2008. L'IRT démarre son activité à partir des moyens matériels et humains du CTR, son siège social étant fixé provisoirement à la Région mais ses personnels occupent les locaux du CTR au Barachois à Saint-Denis.

Le 1^{er} janvier 2009, les personnels et les moyens matériels et financiers de la MMM sont transférés à l'IRT. Les personnels de la MMM demeurent situés au siège de la MMM, rue Rontaunay dans un immeuble mis à disposition, à titre gratuit, par le Département. L'association Maison de la Montagne et de la Mer maintient toutefois son existence juridique. En 2009, l'IRT est constituée de 62 salariés (26 du CTR et 36 de la MMM).

2.1.2.2. L'intervention de deux cabinets.

M. Denis Moranne, expert-comptable et commissaire aux comptes, dans le cadre de son cabinet DEM Consultant ainsi que le cabinet FIDECOREX sont intervenus dans la phase de création de l'IRT en 2007 et jusqu'en 2010, à la fois auprès du CTR et de l'IRT.

Les prestations réalisées pour le CTR :

Le cabinet DEM Consultants a été choisi par le CTR pour l'assister sur le volet financier de la liquidation de l'association ainsi que sur le volet social (transfert des personnels du CTR à l'IRT). La prestation sur le volet social a été réalisée par le cabinet Fidecorex sur proposition de DEM Consultants avec la validation du CTR. Ces prestations ont donné lieu à deux conventions conclues par la Région et le CTR : par convention signée le 19 juillet 2007³, la Région a accordé au CTR une subvention d'un montant de 81 000 € pour la prise en charge des dépenses relatives à la mission d'assistance aux liquidateurs du CTR réalisée par le cabinet DEM Consultants et par convention signée le 20 août 2007⁴ la Région a attribué au CTR une subvention de 99 820 € pour « *le financement d'une mission d'assistance pour la mise en œuvre des opérations relatives à la dissolution de l'association. Cette mission d'assistance couvrira les deux volets : gestion générale, ressources humaines* ».

² Délibération de l'Assemblée Générale du CTR du 27 juin 2007.

³ Convention DAE/2007-0703

⁴ Convention DAE//0825

Les prestations réalisées pour l'IRT :

M. Denis Moranne, dans le cadre de son cabinet DEM consultants, a réalisé en 2008 des prestations auprès de l'IRT, facturées à hauteur de 32 550 €, et a été recruté en contrat à durée indéterminée le 1^{er} juillet 2008 en tant que directeur administratif et financier de l'IRT pour une rémunération mensuelle de 4 777 €, continuant par ailleurs à assurer l'assistance du CTR à sa liquidation. Il quittera l'association, neuf mois après son recrutement, en mai 2009, dans le cadre d'une rupture conventionnelle avec une indemnité transactionnelle de 54 000 €.

Le cabinet Fidcorex a assisté l'IRT dans l'organisation des ressources humaines et la gestion de la paye, prestations facturées entre 2008 et 2012 pour un montant total de 129 916€, selon les tableaux de l'IRT validés par son expert-comptable. Le bureau de l'IRT, réuni le 6 mars 2009, mentionne les conditions d'intervention de ce cabinet (contrat avec l'IRT conclu au mois de mars 2008 pour 18 mois et portant sur l'organisation des ressources humaines : organigramme, préparation des élections du personnel, création d'un comité d'entreprise, établissement de fiches de poste, de contrats de travail, harmonisation des salaires).

Des missions insuffisamment précises :

Les pièces contractuelles liant le CTR et le cabinet Dem Consultants (intervenant avec le cabinet Fidcorex) n'ont pu être transmises à la chambre, les archives du CTR ayant été détruites pour certaines d'entre elles et perdues pour d'autres selon les explications fournies par Mme Jocelyne Lauret (présidente de l'association CTR avant sa liquidation).

Les informations recueillies par la chambre sur les conditions de l'intervention de ces deux cabinets auprès du CTR se fondent sur les conventions conclues par la Région avec le CTR, la lettre de mission adressée par M. Denis Moranne au CTR à l'occasion du démarrage de la prestation d'assistance, le rapport produit en fin de mission accompagné de courriers adressés par M. Denis Moranne aux liquidateurs du CTR et des courriers adressés par les liquidateurs à la Région sur l'évolution de la mission d'assistance à la liquidation.

S'agissant de l'intervention des cabinets Dem consultants et Fidcorex auprès de l'IRT, la chambre a demandé à l'association la production du ou des marché(s) la liant aux deux cabinets ainsi que les rapports de mission fournis par ces prestataires. Dans un premier temps, la direction de l'association a indiqué à la chambre qu'aucune trace de ces documents n'a été trouvée. Saisi à la fois par l'IRT et la chambre, le cabinet Fidcorex a transmis copie des bulletins de salaires des personnels de l'IRT établis par ce cabinet en 2008 et 2009 ainsi que des documents de travail relatifs à des propositions d'organigramme⁵. De plus, Fidcorex a transmis à la chambre un courrier daté du 4 janvier 2008 relatif aux prestations de Fidcorex auprès de l'IRT et validées par le président de l'association. Par ailleurs, la chambre a relevé, à l'occasion d'un contrôle sur place, qu'aucun dossier ne subsistait concernant M. Denis Moranne. En réponse aux observations provisoires, M. Denis Moranne a transmis à la chambre une copie de son contrat de travail et de la lettre de mission relative aux prestations proposées à l'IRT.

L'intervention de M. Denis Moranne auprès du CTR et de l'IRT (prestations de service réalisées par Dem Consultants puis fonction de directeur financier de l'IRT) et du cabinet Fidcorex appelle les observations suivantes :

⁵ Le cabinet Fidcorex a répondu à la chambre le 16 septembre 2013 que « tous ces documents avaient été remis à la direction de l'époque » et qu'il n'avait « plus aujourd'hui que des documents de travail » sans être « certain que ceux-ci aient été la dernière version remise ».

La chambre s'étonne que les prestataires (Dem consultants et Fidecorex) aient réalisé, pour le compte des liquidateurs d'une association en cours de disparition, des prestations relatives à un personnel déjà transféré à l'IRT depuis le 1^{er} janvier 2008. Des bilans et préconisations ont ainsi été apportés à des liquidateurs nullement concernés par la gestion au quotidien d'un personnel dépendant dorénavant d'une nouvelle association, l'IRT.

Au vu des éléments parcellaires transmis à la chambre, il n'est pas exclu qu'aient été réalisées des prestations financées à la fois par le CTR et par l'IRT. En effet, M. Denis Moranne indique aux liquidateurs du CTR, dans le cadre d'une lettre de mission transmise au démarrage de la prestation, qu'il effectuera un certain nombre de tâches parmi lesquelles « *la gestion courante du personnel* », des « *entretiens individuels et appréciation des performances et potentialité en regard du poste occupé actuellement* ». Il précise dans le bilan de la mission d'assistance daté du 3 mai 2009 avoir été « *force de proposition à l'élaboration d'un nouvel organigramme* » et qu'une « *analyse détaillée des postes et des contrats de travail* » avait été effectuée. Or ces mêmes prestations sont mentionnées par le bureau de l'IRT comme des prestations incluses dans le cadre d'un contrat liant l'association au cabinet Fidecorex. M. Moranne répond « *qu'une éventuelle refacturation d'une partie de nos prestations au CRT « IRT » qui allait en bénéficiaire aurait pu éventuellement être envisagée. Cette solution n'a pas été retenue par la Région qui de toute façon finançait notre mission et qui dans le cadre d'une refacturation aurait dû ultérieurement refinancer l'IRT. La Région Réunion qui souhaitait que la liquidation reste amiable n'avait pas d'autres alternatives que de financer les incidences de la liquidation que ce soit dans le CTR ou dans le CTR Ile de La Réunion Tourisme* ». Il conclut que « *Les missions concernant le CTR et l'IRT sont des missions bien distinctes et à aucun moment il n'y a eu de risque et possibilités de double facturation en raison du phasage spécifique de ces missions et de leurs conclusions* ».

2.1.2.3. Le transfert des personnels et des moyens du CTR à l'IRT.

Sur le transfert des personnels :

Dans la mesure où le CTR entrait dans une phase de dissolution volontaire et que la collectivité régionale avait validé le principe d'un transfert de ses missions et de ses personnels à l'IRT, le transfert des personnels du CTR entrait dans le champ des dispositions de l'article L. 122-12 du code de travail alors en vigueur⁶. Au titre de ces dispositions qui prévoient que « *s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société* », tous les contrats de travail devaient subsister entre le nouvel employeur (l'IRT) et les salariés du CTR. A l'exception de trois salariés qui ont quitté l'IRT dans le cadre d'une rupture conventionnelle de leur contrat de travail pour une indemnité totale de 637 219 €, l'ensemble des salariés, au nombre de 26, a été transféré à l'IRT. Aucune fiche de poste ne leur a été communiquée et, contrairement à ce qui avait été annoncé par la direction, des avenants aux contrats de travail n'ont pas été signés. Aucun organigramme n'avait été défini au moment où le personnel du CTR a été transféré.

Sur les conditions financières du transfert des moyens matériels et humains du CTR à l'IRT :

Le transfert des moyens du CTR vers l'IRT ne s'est pas effectué dans le sens de la préservation des intérêts de l'IRT, ce que le président de l'IRT confirme dans son courrier transmis en réponse au rapport provisoire de la chambre.

⁶ Les dispositions de l'article L 122-2 ont été abrogées par l'ordonnance du 12 mars 2007 ; l'article L. 1224-1 du code du travail, actuellement en vigueur, reprend les mêmes dispositions.

Les pièces fournies au contrôle de la chambre révèlent que la liquidation du CTR a été compliquée par la situation fortement dégradée de l'association. Lors de la première réunion du bureau de l'IRT, le 28 décembre 2007, il est indiqué à propos de la liquidation du CTR que « *le montant restant dû aux fournisseurs s'élève à 1 M€. La situation est en cours de régulation. Une autorisation de découvert a été sollicitée auprès de la banque.* ». Cette situation financière dégradée du CTR a d'ailleurs conduit la Région à voter le 16 décembre 2008 une délibération accordant à l'association une subvention exceptionnelle de 1,3 M€ afin de finaliser la liquidation. Le rapport accompagnant la délibération mentionne que « *le CTR dispose de biens immobiliers corporels d'une valeur nette comptable d'environ 229 000 € qui seront rachetés par l'IRT* » et qu'il n'y aurait pas versement à l'IRT de la somme de « *98 686 € correspondant aux reliquats de congés (2007) du personnel* ». La renonciation de sa créance par l'IRT et le paiement par l'IRT des immobilisations du CTR, pourtant acquis au moyen de subventions publiques, a servi les intérêts du CTR au détriment de la jeune association. Par ailleurs, à l'issue de la procédure de liquidation en 2010, il apparaît que le CTR dégage un boni de liquidation de 305 012 €, lequel sera dévolu à la région, conformément d'ailleurs aux statuts du CTR⁷. Au final, les conditions financières de la reprise des moyens humains et matériels du CTR vont conduire l'IRT à afficher un résultat négatif dès la première année de son existence.

Le transfert à l'IRT, en 2009, des participations du CTR au capital de la SEMATRA, de la SEM Station Balnéaire et de la SEM Muséo, réalisé pour un montant de 150 805 €⁸ - montant entièrement couvert par une subvention de la région - n'appelle pas d'observation.

2.1.2.4. Le transfert des personnels et des moyens de la Maison de la Montagne et de la Mer à l'IRT.

Un protocole relatif au rapprochement de l'IRT et de la MMM a été conclu entre les deux associations. Le document n'a pas été signé par les présidents des deux associations mais il a été validé par le conseil d'administration de l'IRT le 27 septembre 2008. L'association n'a pas été en mesure de préciser à la chambre le statut final de ce protocole. Le courrier cosigné par les deux présidents de l'IRT et de la MMM, adressé le 17 novembre 2008 à l'ensemble des personnels de la MMM, indique cependant que « *les conseils d'administration ont validé le protocole d'accord relatif au regroupement du personnel et des activités de l'association la Maison de la Montagne et de la Mer avec l'association Ile de La Réunion Tourisme* ».

Ce protocole prévoyait le transfert à l'IRT des immobilisations de la MMM. L'IRT a racheté les actifs de la MMM, en 2009, à hauteur de 174 000€ alors que ces derniers avaient été entièrement subventionnés par la Région et le Département. Le président de la MMM justifie ce rachat par le fait que l'association a bénéficié du même traitement que le CTR.

Sur le transfert des activités de la MMM :

Le protocole conclu entre les deux associations mentionne que le conseil d'administration de la MMM a « *accepté de céder à l'IRT ses activités liées aux missions de la nouvelle association* », sans préciser la nature et le périmètre de ces missions. La seule activité mentionnée expressément est la commercialisation des offres touristiques.

⁷ Délibération de la commission permanente de la Région du 2 mars 2010 qui acte le versement du boni de liquidation du CTR.

⁸ 134 798€ pour les actions détenues dans la SEMATRA, 2 286€ pour le capital détenu dans la SEM Station Balnéaire et 12 720€ pour le capital détenu dans la SEM Muséo.

La chambre s'étonne que les activités de la MMM transférées à l'IRT n'aient pas fait l'objet d'un cadrage précis alors que l'IRT revendique d'être non seulement un comité régional du tourisme au titre des activités transférées du CTR mais également un comité départemental du tourisme au regard des activités de la MMM transférées à l'IRT. Le seul transfert des personnels ne vaut pas à lui seul identification claire des missions que les salariés sont conduits à exercer.

Alors que le CTR était en liquidation et que l'ensemble des activités de cette association était, de facto, transférées à l'IRT, la MMM a subsisté comme entité juridique autonome après le transfert de ses personnels et de ses moyens matériels. Il a été indiqué à la chambre que le maintien de l'association MMM se justifiait par le fait qu'elle se positionnait désormais sur des missions autres que touristiques notamment en tant que service instructeur de certaines mesures financées par le fonds européen Leader. Or, la chambre relève que cette association a modifié ses statuts en 2010 en conservant dans son objet social la mission suivante « *assurer la mise en œuvre de la politique touristique des collectivités et des privés* » (article 4 des statuts de la MMM en vigueur actuellement).

L'absence de clarification des activités transférées à l'IRT a été préjudiciable à un exercice précis par l'IRT des missions suivantes :

- Les prestations réalisées par la MMM sur les activités de nature notamment les sites et itinéraires de randonnées ;
- Le suivi des structures labellisées Gîtes de France, l'association propriétaire de la marque – le Relais Départemental des Gîtes de France – poursuivant son existence juridique autonome bien que ses personnels et ses moyens matériels aient été transférés à l'IRT ;
- Les conditions d'intervention en lieu et place de la FRT alors que cette dernière perdurait également en tant qu'association autonome.

Cette imprécision du périmètre et des conditions d'intervention de l'IRT sur ces trois champs va conduire à l'externalisation croissante de certaines missions (le suivi des gîtes de France et l'animation des offices et maisons du tourisme) auprès de la FRT et du RDGDF et à une intervention peu claire et moins intense de l'IRT sur le champ des activités de nature.

Sur le transfert des personnels de la MMM à l'IRT :

Les 36 salariés de la MMM ont été transférés à l'IRT le 1^{er} janvier 2009.

Le protocole conclu entre les deux associations constatant les écarts de rémunération entre les personnels de l'IRT issus du CTR et ceux de la MMM valide le principe d'une harmonisation de la grille de salaire. Cette harmonisation n'interviendra que très tardivement au cours de la période sous revue. Si des efforts ont été conduits à partir de 2010, l'exercice n'est toujours pas clos (cf. infra).

Le protocole prévoyait par ailleurs qu'un avenant au contrat de travail des salariés de la MMM intégrés au sein de l'IRT « *pourra leur être proposé afin de leur préciser leur rattachement hiérarchique et fonctionnel ainsi que leur fiche de poste* ». Ces avenants devaient être précédés par la validation de l'organigramme. Or, à l'instar des personnels transférés du CTR un an avant, les salariés de la MMM ont rejoint l'IRT le 1^{er} janvier 2009 sans qu'un organigramme formalisé ne soit adopté par l'IRT et là encore en l'absence de fiche de poste. L'IRT a précisé à la chambre que « *des avenants ont été proposés aux personnels issus de la MMM la semaine avant leur intégration à l'IRT, certains l'ont signé, d'autres ont refusé car « trop dans la précipitation » ont-ils estimé* ».

Pour conclure, la chambre observe que les personnels ont été accueillis dans une structure qui ne leur a pas permis d'identifier l'organisation de l'association ni le périmètre exact de leurs missions. Malgré les travaux préparatoires engagés par la Région avant la constitution de l'IRT et l'accompagnement du volet des ressources humaines, l'organigramme de l'IRT a été constitué, les deux premières années, par des projets et avant-projets non validés par les instances de l'association, créant ainsi une situation de confusion préjudiciable à la fois aux salariés mais également à la création des conditions optimales d'exercice de ses missions par l'association.

2.1.3. La reconstitution des moyens de la FRT et du RDGDF et la fin de l'opérateur unique.

Les relations de l'IRT avec les associations dont les missions lui ont été transférées restent marquées par une absence de clarification. Alors que l'IRT avait vocation à intégrer l'ensemble des prestations touristiques initialement exercées par le RGDF et la FRT, les actions et les moyens transférés ont fait l'objet d'une externalisation auprès de ces associations montrant combien leur intégration avait été artificiellement effectuée dans l'IRT.

2.1.3.1. La reconstitution des moyens du RDGDF.

Suite à l'intégration des moyens et actions du RDGDF à l'IRT en 2009, le financement des interventions auprès des structures labellisées Gîtes de France a été réalisé au travers des programmes d'action de l'IRT. Ainsi, depuis 2009, l'IRT engage des dépenses afférentes à la promotion et au suivi du label, sans toutefois encaisser les adhésions dont l'association RDGDF est restée seule bénéficiaire. Outre les dépenses finançant les prestations externes réalisées au bénéfice du label (guides et brochures, promotion dans différents salons), l'IRT a également mis à la disposition du RDGDF des locaux dans ce qui fut son siège social jusqu'en 2011 (place du vingt décembre à Saint-Denis). Cette mise à disposition à titre gracieux s'est effectuée en violation directe du bail conclu par l'IRT avec la société SOGENICO le 29 avril 2008 qui interdisait expressément toute occupation gracieuse et sous-location (article 11 du bail : « *le preneur devra exploiter personnellement l'ensemble immobilier loué et ne pourra en concéder la jouissance à qui que ce soit, sous quelque forme que ce soit, même temporairement, à titre gratuit ou précaire* »).

Par ailleurs, l'IRT a mis à la disposition gratuite de l'association RDGDF des moyens matériels (véhicule, téléphone, matériels de bureau..) ainsi que les deux salariées anciennement employées par le RDGDF (les deux salariées intervenant à temps complet et à titre gracieux pour le RDGDF). Jusqu'en 2011, cette mobilisation par l'IRT d'une partie de ses moyens au profit du RDGDF a été réalisée sans convention. En 2011, les conditions matérielles de soutien des actions du RDGDF par l'IRT ont été encadrées par deux conventions reconduites en 2012 et 2013.

Par convention signée le 11 juillet 2011, l'IRT et le RDGDF ont en effet donné un encadrement conventionnel au soutien apporté par l'IRT et ont décidé, sur une période expérimentale, une nouvelle répartition des compétences entre les deux associations : l'IRT mobilise des moyens humains et matériels ainsi qu'une enveloppe financière au profit du RDGDF laquelle réalise directement les actions. Cette externalisation est motivée par le constat réalisé par les présidents des deux associations que « *suite au transfert des compétences de GDF à l'IRT, le nombre de gîtes a diminué, que la qualité des prestations proposées est en baisse (...)* » et que l'IRT « *ayant pris acte de la volonté de développer les labels de qualité (...) consent à transférer l'activité liée aux gîtes labellisés Gîtes de France, à l'association RDGDF* » durant une période expérimentale couverte par la convention reconductible. L'IRT s'engage à « *mettre à disposition gracieuse du RDGDF deux des anciens employés de Gites de France, précédemment à leur transfert à l'IRT* » et « *à mettre*

à la disposition de Gîtes de France le matériel utilisé pour effectuer les missions liées (véhicule, matériel informatique...) ». Par ailleurs, il est prévu (article 4 de la convention) que l'IRT affecte un montant de 60 000 € au RDGDF pour la mise en œuvre de la promotion locale et de la promotion du label et pour couvrir les frais liés aux missions et déplacements des employés. Cette convention est complétée par une deuxième convention conclue le 31 août 2011 qui formalise la mise à disposition gracieuse au RDGDF de deux salariés de l'IRT réalisée jusqu'alors de facto depuis 2009.

Cette mobilisation par l'IRT de ses moyens au bénéfice de l'association RDGDF appelle deux observations.

L'IRT a mobilisé une partie de ses moyens au bénéfice d'un label alors que d'autres labels existent à La Réunion, parfois en concurrence directe du label Gîtes de France (Clévacances, Bienvenue à la ferme, Accueil Paysan, Fleurs de Soleil notamment), traitant de façon inégalitaire les différents réseaux existants.

L'IRT a attribué à l'association RDGDF des subventions dites en cascade, en violation de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales. Le législateur autorise toutefois le reversement par une association d'une partie des subventions qu'elle reçoit à la condition que la collectivité publique qui verse la subvention autorise expressément le reversement des subventions dans la convention conclue entre ladite collectivité et l'organisme subventionné. Il ressort du contrôle que la subvention attribuée annuellement par la région à l'IRT n'a pas visé expressément le financement des personnels mis à disposition du RDGDF par l'IRT pas plus que l'enveloppe financière de 60 000 € attribuée par l'IRT au RDGDF.

La chambre demande à l'IRT de se conformer à la réglementation en vigueur en évitant de reverser une partie des subventions qu'elle reçoit à d'autres structures sauf à ce que la convention financière signée avec la Région mentionne expressément lesdites subventions. (recommandation n° 1).

L'ordonnateur a indiqué suivre désormais cette recommandation.

2.1.3.2. L'autonomisation complète de la FRT.

La situation jusqu'à 2012 :

Comme pour le RDGDF, l'IRT a, jusqu'en 2012, mis à la disposition de l'association FRT des personnels et des moyens matériels et pris en charge les loyers des locaux occupés par la FRT à Saint-Pierre. Réalisées hors convention, ces mises à disposition de personnels et de moyens matériels seront encadrées par deux conventions signées en 2011.

Par convention signée le 1^{er} juin 2011 par la présidente de l'IRT et le président de la FRT (par ailleurs trésorier adjoint de l'IRT), l'IRT s'engage à accompagner la FRT sur ses principales missions (accueil, information, animation du réseau des offices de tourisme) en mettant à la disposition de la FRT deux de ses salariés. Cette prise en charge sera effectivement assurée à titre gracieux en 2011 et donnera lieu à un remboursement des salaires par la FRT en 2012. Par avenant signé le 1^{er} janvier 2012, les deux associations convenaient de prolonger la mise à disposition jusqu'au 30 septembre 2012.

Par convention signée le 24 août 2011, l'IRT et la FRT constatant que « suite au transfert des missions de la FRT à l'IRT, le niveau de service rendu aux offices de tourisme diminue, il paraît souhaitable de revenir à une situation proche de la situation antérieure ». Les deux associations conviennent d'assurer la cohérence des services de l'IRT et de la FRT dans la mise en réseau des territoires touristiques de La Réunion à travers des événements sportifs régionaux, nationaux et internationaux. Une mission régionale intitulée « Développement des partenariats sportifs » est ainsi mise en place dans les locaux de l'IRT.

L'IRT s'engage à verser à la FRT un montant de 150 000 €, cette dernière devant procéder au recrutement « *de deux personnes au minimum* ». Les administrateurs, membres du bureau de l'IRT, réunis le 11 juillet 2011, ont validé le principe de l'accompagnement de la FRT par l'IRT sur les opérations sportives d'envergure sans avoir toutefois eu à leur disposition le texte même de la convention (« *après délibération, l'affaire est validée à l'unanimité. Le bureau demande à voir la convention avant qu'elle ne soit signée* »).

Ces mises à disposition et le transfert de subvention vers la FRT appellent les mêmes observations que pour le RDGDF eu égard à l'interdiction des subventions en cascade sauf lorsque ces dernières sont expressément visées dans les conventions conclues avec la Région, ce qui n'est pas le cas dans les conventions signées par l'IRT et la Région.

Depuis 2012 : une clarification nécessaire des missions de l'IRT et de la FRT :

Depuis 2012, la Région finance directement les programmes d'action et le fonctionnement de la FRT validant l'autonomisation complète de la FRT par rapport à l'IRT (687 015 € en 2012, et 623 711 € en 2013). La prise en charge du budget de fonctionnement et d'action de la FRT par la Région ne s'est pas accompagnée d'une clarification précise des champs d'intervention réciproques de la FRT et de l'IRT. Si l'accueil des touristes aux portes d'entrée du territoire (aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds, ports), pris en charge dans un premier temps par l'IRT en 2011, a finalement été confié à la FRT conformément à la mission d'information et d'accueil des offices de tourisme, la répartition des missions entre l'IRT et la FRT reste encore peu claire. L'animation du réseau des offices et maisons du tourisme, mission qui figure dans les statuts de la FRT, ne se traduit pas pleinement dans un certain nombre d'activités aujourd'hui prises en charge par l'IRT. En effet, le réseau des offices et maisons du tourisme ne participe pas à la mission d'information des touristes prise en charge par l'IRT dans le cadre de la plateforme régionale d'information et de réservation (notamment le renseignement téléphonique) (cf. infra). De même, la participation des offices du tourisme à l'animation des villages labellisés villages créoles est jugée par l'IRT assez peu efficace, justifiant une participation plus active de la FRT. Par ailleurs, la FRT et le réseau des offices et maisons du tourisme souhaitent organiser la promotion de la destination en direction des touristes locaux. Aucune décision claire n'a été prise sur ce point dans la répartition du rôle des deux associations.

Pour le président de la FRT, la clarification précise des missions et rôles de la FRT et de l'IRT ne peut qu'optimiser les champs d'intervention des deux associations.

La chambre recommande à l'IRT de définir clairement avec la FRT le champ d'intervention des deux associations conformément à leur objet social et de définir les actions pour lesquelles un partenariat pourrait être engagé entre les deux associations, notamment sur la participation du réseau des offices du tourisme à l'information des touristes dans le cadre de la plateforme téléphonique gérée par l'IRT. (recommandation n° 2).

Le président de l'IRT a indiqué mettre en œuvre cette recommandation par une délégation (décision du bureau du 6 novembre 2013) aux offices de tourisme des actions de communication au profit de la clientèle locale.

2.1.3.3. Les relations entre l'IRT, la FRT et le RDGDF : des risques importants de conflits d'intérêts.

Un certain nombre d'administrateurs de l'IRT sont également administrateurs de la RDGDF et de la FRT. Ainsi, le président de la FRT, M. Azzedine Bouali, est par ailleurs membre du bureau de l'IRT et son trésorier adjoint. M. Boyer, président du RDGDF, est membre du bureau de l'IRT et également secrétaire adjoint de la FRT. M. Sausseau, trésorier de la FRT, siège au conseil d'administration de l'IRT et a été secrétaire adjoint de l'IRT. Le président de l'IRT siège au conseil d'administration de la FRT et du RDGDF. Mme Virginie K'Bidi, 5^{ème} vice-présidente de l'IRT, représente la Région au conseil d'administration du RDGDF.

La chambre attire l'attention de l'IRT sur les risques de conflits d'intérêts attachés à ces situations alors que l'IRT accorde son soutien financier, matériel et humain à la réalisation de projets portés par ces associations.

L'attention de l'IRT est plus largement attirée sur l'ensemble des situations de risques de conflits d'intérêts concernant des dossiers ou des sujets en lien avec un des membres de l'IRT. La chambre relève la présence au sein de l'IRT de représentants de structures dont l'association finance certaines actions (exemple : chambre de commerce et d'industrie et la foire de Paris, chambre d'agriculture et salon de l'agriculture).

Il est recommandé aux administrateurs de l'IRT, qui président par ailleurs la FRT et le RDGDF, de se déporter des réunions du bureau de l'IRT lorsque figure à l'ordre du jour le soutien de projets portés par ces structures (recommandation n° 3).

Le président de l'IRT a indiqué que les membres du bureau de l'association suivent désormais cette recommandation.

2.1.3.4. Les conditions du soutien financier de l'IRT à ses partenaires privés à clarifier.

Au-delà du cas de la FRT et du RDGDF, l'IRT attribue un soutien financier et/ou matériel à d'autres partenaires privés extérieurs à l'association. L'IRT abrite actuellement, dans ses locaux à Saint-Paul, l'association Iles Vanille comme elle a également logé entre 2009 et 2012 l'association des Gestionnaires des Gîtes de Montagne et l'association « Guid'a nou » dans les locaux qu'elle occupait à Saint-Denis. Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été indiqué à la chambre que les conditions d'occupation des locaux par l'association Iles Vanille étaient « très claires ». L'IRT a conclu un bail avec l'association des Iles Vanille le 1^{er} janvier 2014.

Par ailleurs, lors de la réunion du bureau le 29 mai 2012, l'IRT a validé un cadre d'intervention définissant les conditions de son soutien financier à un certain nombre de porteurs de projets (personnes physiques, associations, entreprises). Intitulé « *Gestion des demandes de participation financière* », ce document fixe les conditions suivantes au soutien financier de l'IRT : pour les actions organisées localement, l'IRT apportera son soutien « *aux seuls événements ayant pour vocation à attirer des touristes* » ; pour celles organisées à l'extérieur de La Réunion, l'IRT soutiendra « *les actions extérieures (qui) ont pour objectif de développer la notoriété et la vente de voyages à destination de La Réunion* ».

Si l'IRT peut engager une partie de ses fonds dans des actions définies et portées par d'autres structures, cette participation financière ne peut se traduire par le versement d'une enveloppe financière directement attribuée au porteur de projet sans être qualifiée de « subvention en cascade ». La chambre a noté dans la comptabilité de l'association la présence d'enveloppes financières, d'un montant faible à ce stade, attribuées directement aux structures porteuses d'un projet. Bien que l'IRT ne qualifie pas ces interventions financières de subventions, elles en revêtent pourtant toutes les caractéristiques : l'initiative des projets repose sur les structures demandeuses et la définition des programmes d'action est effectuée par ces structures. Les conventions conclues par l'IRT avec la Région et avec l'Etat (dans le cadre des subventions reçues par l'IRT au titre des fonds européens) ne prévoient aucune subvention en cascade. En conséquence, l'IRT est invitée à clarifier son mode d'intervention financier auprès de ses partenaires.

2.1.4. La comparaison du coût et des activités de l'IRT avec les associations préexistantes.

La chambre a comparé les coûts des associations préexistantes à l'IRT en 2006 – date à laquelle le CTR, la MM, le SRLA, le RDGDF et la FRT existaient de façon autonome – avec ceux de l'IRT en 2013, date à laquelle la chambre a clôturé son contrôle. Cette comparaison a été établie sur la base des éléments figurant dans les conventions conclues entre la Région et les structures qu'elle finançait ou finance.

La comparaison du total des effectifs, de la masse salariale et du budget des cinq associations avec ceux de l'IRT montre un niveau particulièrement élevé des coûts de l'IRT. En effet, en 2006, selon les éléments réunis lors du contrôle, les cinq associations employaient 64 salariés pour une masse salariale totale de 2,5 M€ et pour des budgets cumulés d'un montant de 8,9 M€. En 2013, l'IRT regroupe 96 salariés, pour une masse salariale de 4,6 M€ et un budget total de 18,8 M€. Au final, la mise en place d'un opérateur unique s'est traduite par un budget plus de deux fois supérieur à celui des cinq associations préexistantes, une masse salariale de près du double des cinq associations et le recrutement de 32 salariés supplémentaires.

Tableau n° 1 : comparaison des coûts de l'IRT avec ceux des cinq associations préexistantes.

	2006			2013		
	Effectifs	Total salaires	Budget total	Effectifs	Total salaires	Budget total
CTR	31	1 220 500 €	6 246 883 €			
MM	12	675 008 €	1 135 634 €			
SRLA	14	360 117 €	736 982 €			
RDGDF	2 (à mi temps)	202 004 €	415 053 €			
FRT	5	86 032 €	449 970 €			
TOTAL	64	2 543 661 €	8 984 522 €			
IRT				96	4 656 427 €	18 869 405 €

Source : programmes d'actions et conventions des organismes avec la Région (années 2006)

La comparaison des frais de fonctionnement des cinq associations préexistantes avec ceux de l'IRT révèle également un montant supérieur de ces frais dans le budget de l'IRT. Alors que les cinq associations cumulaient un total de 3,4 M€ de frais de fonctionnement, l'IRT mobilise, en 2013, un montant de 6,6 M€. Outre les dépenses liées aux salaires (4,6 M€ IRT contre 2,5 M€ pour les cinq associations), le différentiel des charges s'observe pour l'essentiel dans le montant des loyers versés par l'IRT (634 942 € en 2013 contre 382 320 € pour les cinq associations) et dans d'autres charges (eau, électricité, adhésion, maintenance des matériels etc.) à hauteur de 600 063 € pour l'IRT en 2013 contre 203 481 € pour les cinq associations en 2006.

Tableau n° 2 : comparaison des frais de fonctionnement de l'IRT (2013) avec ceux des cinq associations préexistantes (2006).

(en euros)	2006						2013
	CTR	MM	SRLA	FRT	RDGDF	Total	IRT
Salaires et traitement	1 220 500	675 008	360 117	86 032	202 004	2 543 661	4 656 427
Prestations externes (gestion budget, paye, personnel)						0	120 000
Honoraires (expert comptable, commissaire aux comptes, juridique)	44 200	13 700	14 000	9 000	13 510	94 410	70 500
Frais de télécommunications	72 407	35 000	40 000	6 500	25 229	179 136	225 000
Loyers	317 357	10 000	47 263	7 700	0	382 320	634 942
Provisions diverses	nc	47 733	nc	nc	3 500	51 233	300 000
Autres charges (eau, électricité, adhésion, maintenance matériels)	78 236	39 900	53 550	13 300	18 495	203 481	600 063
Sous total	1 732 700	821 341	514 930	122 532	262 738	3 454 241	6 606 932
Total frais de fonctionnement						3 454 241	6 606 932

Sources : conventions Région et associations.

La comparaison des activités de l'IRT en 2013 avec celles des cinq associations préexistantes en 2006 montre que l'augmentation des coûts de l'IRT a surtout profité aux actions de promotion et de communication. En 2006, les cinq associations conduisaient des actions sur ce champ - avec une intervention plus marquée pour le CTR dont c'était la mission principale - pour un coût de 4,1 M€. L'IRT consacre, en 2013, un montant total de 14,3 M€. La chambre note que le caractère particulièrement élevé des dépenses de communication et de promotion engagées par l'IRT tout au long de la période ne s'est pas traduit dans le nombre de touristes accueillis à La Réunion (cf. infra).

L'intervention de l'IRT dans le champ de l'observation du secteur se révèle plus dynamique que celle du CTR qui portait l'observatoire régional du tourisme. La chambre, dans le cadre de l'examen de la gestion de la Région sur sa politique touristique, note un immobilisme du CTR et de l'IRT jusqu'en 2011, l'observatoire régional du tourisme ayant été activé de façon sensible à compter de cette date. Alors que le CTR consacrait 165 000 € à l'observation du secteur, l'IRT mobilise davantage de moyens en 2013 (280 000 €).

S'agissant des interventions de l'IRT en direction de l'offre touristique (hébergements, loisirs, sites et itinéraires, information et commercialisation de l'offre), le bilan est plus contrasté. Si l'IRT mobilise davantage de financement sur ce champ que les cinq associations préexistantes en 2006 (993 000 €), l'analyse détaillée des actions réalisées par l'IRT conduit aux constats suivants :

- Une intervention moins intense sur les labels : alors que le CTR (qui intervenait notamment sur le label Réunion Qualité Tourisme et le label gay friendly) mobilisait une enveloppe de 140 000 € à laquelle s'ajoutait l'intervention du RDGDF à hauteur de 127 291 €, soit un total de 267 291 € en 2006, l'IRT valorise son intervention sur les labels et la qualité à hauteur de 155 000 € en 2013 ;
- Une intervention abandonnée sur le développement des hébergements et des loisirs en montagne : la Maison de la Montagne, en 2006, mobilisait ses services sur le développement de petites structures d'hébergement en montagne, notamment dans les sites enclavées, à hauteur de 113 196 €. L'IRT ne prend plus en charge ce type d'activités ;
- Une intervention plus importante de l'IRT au profit de l'information et de la commercialisation des opérateurs touristiques : si le SRLA mobilisait, en 2006, une dépense de 95 449 € au titre de la mise en réseau et de la commercialisation des petites structures touristiques, l'IRT a démultiplié son intervention sur ce champ, consacrant à la mission « information et commercialisation » une enveloppe de 255 000 € en 2013.

Conclusion :

Les coûts de l'IRT se révèlent supérieurs à ceux des associations dont elle a regroupé les missions et les moyens humains et matériels. Au financement de l'IRT par la Région, s'ajoute la prise en charge par la collectivité régionale des budgets d'autres associations intervenant sur le champ touristique, mettant fin à la logique de l'intervention d'un opérateur touristique unique. En effet, au financement de l'IRT par la Région, il convient d'ajouter un total d'1,2 M€ de financement attribués à la FRT (plus de 600 000 €) et à l'association des Iles Vanille.

L'IRT conteste certains des chiffres indiqués par la chambre qui rappelle qu'elle s'est fondée sur les conventions signées par les associations avec leurs financeurs (région et fonds européens). La chambre note que l'IRT cite les budgets des comités régionaux et départementaux du tourisme pour chaque région concernée (Ile de France, Corse, Martinique) sans toutefois ajouter à son budget ceux des autres associations subventionnées (notamment association Iles Vanille) qui prennent en charge des actions qui relèvent des comités régionaux et départementaux du tourisme.

2.2. Une association non stabilisée.

2.2.1. Des statuts souvent modifiés.

L'association a eu, au cours de la période sous contrôle, trois versions successives de statuts : les statuts adoptés le 13 décembre 2007 ont été modifiés le 9 décembre 2009, puis entièrement révisés en 2011. Ce sont ces statuts adoptés en 2011 qui régissent aujourd'hui l'objet social, la composition et la gouvernance de l'association. Au moment où la chambre clôturait son contrôle, l'association envisageait de faire évoluer encore ses statuts.

2.2.1.1. Un objet social qui fait l'objet de modifications successives.

L'objet social dans les statuts de 2007 :

Les statuts adoptés par l'assemblée générale du 13 décembre 2007 disposaient que l'IRT « *exerce les compétences dévolues aux comités régionaux du tourisme (CRT) et aux comités départementaux du tourisme (CDT)* » et qu'elle avait pour mission la mise en œuvre d'actions notamment dans les domaines des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des assistances techniques à la commercialisation, de la structuration de filières, de la structuration de l'offre, ainsi que la formation professionnelle ; la coordination et la gestion des actions de promotion touristique de la destination sur les marchés locaux, nationaux et internationaux, le suivi de l'observation touristique et à ce titre le portage de l'observatoire régional du tourisme. Il était également mentionné qu'à la demande de la Région, elle pourrait assurer la gestion de la plateforme e-tourisme et des actions de commercialisation et de vente de produits touristiques.

L'objet social dans les statuts révisés en 2009 :

Constatant en 2009 que l'Etat refusait de financer des actions de l'IRT relatives aux activités de nature en raison de l'absence de la compétence explicitement formulée dans ses statuts, l'IRT modifiera l'article 4 de ses statuts pour y intégrer la mise en œuvre d'actions relatives notamment aux « *sites et itinéraires de pleine nature* ». Cette modification est intervenue suite au transfert des missions, du personnel et du budget de la MMM à compter du 1^{er} janvier 2009.

La seule mention du suivi des activités de nature dans l'objet social ne peut suffire à donner à l'association les leviers d'actions dans ce domaine. La chambre, dans son rapport sur la politique touristique de la région Réunion, a relevé le décalage entre la définition d'une stratégie touristique qui positionne les activités de nature comme des produits touristiques d'appel majeurs et la compétence qui se trouve départementale. Elle recommande à l'IRT de se rapprocher du conseil général. A défaut, les prises de position de l'IRT courent le risque d'être très largement théoriques, voire de rester lettre morte. A titre d'exemple, l'IRT n'est pas membre de la structure (la commission départementale des espaces, sites et itinéraires) chargée d'élaborer et d'animer le plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI).

L'objet social dans les statuts actuellement en vigueur :

En 2011, la révision intégrale des statuts a conduit l'association à préciser certaines missions qui n'étaient pas explicitement prévues dans les statuts précédents mais dont elle assurait la réalisation depuis sa création: l'information touristique par tous moyens de communication ainsi que par l'organisation d'accueils de presse et la diffusion régulière d'informations, l'étude touristique, l'observation, la veille et les tendances des marchés, la mise en œuvre de campagnes de publicité et de promotion, de relations publiques et de relations-presse et l'accompagnement des porteurs de projets et le suivi de la qualité.

D'autres missions, correspondant aux orientations stratégiques nouvelles engagées en 2010, font l'objet d'une formalisation dans les statuts : l'assistance à maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales en matière d'ingénierie touristique, l'accompagnement stratégique des projets touristiques publics et privés innovants, la structuration des filières touristiques prioritaires ainsi que les moyens d'accompagnement (formation, accueil, etc).

Par ailleurs les nouveaux statuts ne comportent plus le préambule figurant dans les statuts initiaux. Or, ce préambule rappelait le document cadre qui fixait la stratégie touristique de la Région, le schéma de développement et d'aménagement touristique de la Réunion (SDATR). L'IRT a expliqué avoir supprimé la référence au SDATR par le fait que « *l'objet social se veut désormais être plus large pour notamment prendre en compte des préconisations ou documents différents du SDATR.* » La chambre a formulé un certain nombre d'observations sur ce point dans son rapport sur la politique touristique de la Région, portant notamment sur l'absence d'articulation claire entre la stratégie touristique de la Région et celle de l'IRT.

2.2.1.2. La composition de l'association.

Une modification importante en 2011 :

La réforme des statuts en 2011 a porté de manière plus conséquente sur la composition de l'association. L'IRT comporte des membres de droit ayant un droit de vote et des membres associés (sans droit de vote). Les membres de droit et les membres associés forment l'assemblée générale.

Prévu initialement à 35, le nombre de membres de droit est porté, en 2011, à 40. La Région est représentée par 8 membres, le Département ne dispose plus que d'un siège, les communautés de communes ou d'agglomération ont cinq membres. Les personnalités qualifiées, nommées par le président de la région, sont au nombre de cinq. La chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers, la chambre d'agriculture, le conseil économique et social régional et le conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement disposent chacun d'un siège. Deux membres non représentés dans la composition initiale de l'association sont désormais présents : un représentant du personnel et un représentant des associations de consommateurs.

La modification substantielle, intervenue en 2011, porte sur le nombre de membres de droit représentant les professionnels du tourisme : initialement fixé à 10, il est porté à 14. Ces derniers sont désignés par leurs structures représentatives⁹.

Les membres de droit sont désignés pour la durée de leur mandat électif. Alors que les statuts de 2007 prévoyaient que les représentants des professionnels sont désignés pour une durée de trois ans renouvelable, les statuts adoptés en 2011 ne comportent plus une telle disposition. Ce sont donc désormais les différentes structures représentatives des différents secteurs qui ont la maîtrise de la durée du « mandat » de leur (s) représentant (s) ou ces représentants eux-mêmes.

La chambre attire l'attention sur le cas particulier des personnalités qualifiées, au nombre de cinq, dont le mode de désignation et la fin de fonction sont entièrement dépendantes de la collectivité régionale. Le nombre de 13 (huit représentants et cinq personnalités qualifiées) est encore en deçà de représenter une majorité des voix au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration mais il pose une difficulté au regard du nombre d'administrateurs membres du bureau dont 5 sont des conseillers régionaux et deux des personnalités qualifiées, soit plus de la majorité des membres du bureau. Cette situation conduit à mettre, de facto, entre les mains de personnalités proches de la Région (conseillers régionaux et personnalités qualifiées), la conduite et la direction des actions de l'association.

La chambre recommande à l'association, dans le souci de préserver son autonomie, de supprimer dans ses statuts la possibilité pour la région de remplacer « à tout moment » les personnalités qualifiées, en fixant dans le temps un délai précis pour l'exercice de leur mission au sein de l'IRT (recommandation n° 4) ;

L'IRT indique ne pas souhaiter suivre cette recommandation compte-tenu des relations de proximité qu'elle entretient avec la collectivité régionale qui définit la politique touristique mise en oeuvre par l'association ainsi que son statut.

Le suivi peu rigoureux du paiement des cotisations des membres de l'IRT :

Par ailleurs, la chambre relève le caractère peu rigoureux du suivi par l'IRT du paiement des cotisations de ses membres alors même qu'au titre des statuts de l'association (article 7), « *sont considérées comme membres adhérents, les personnes morales et physiques qui s'acquittent de leur cotisation annuelle* ». Fixée à 150 € par les statuts en vigueur jusqu'en 2011, le montant de la cotisation n'a pas été révisé. Le montant de la cotisation des membres associés a été fixé à 75 € par le conseil d'administration le 21 mai 2013. La chambre attire l'attention de l'IRT sur la nécessité d'assurer un suivi rigoureux du paiement des cotisations, l'enjeu n'étant pas financier mais la qualité de membre, inhérente au paiement des cotisations.

Un absentéisme important des membres de droit

Il existe un absentéisme important des membres de droit que ce soit dans le cadre des réunions de l'assemblée générale, du conseil d'administration ou du bureau. Pour les réunions de l'assemblée générale en 2009, 2010 et 2013, le quorum n'a pu être atteint que grâce aux procurations transmises aux présents, le nombre de ces derniers étant trop faible pour délibérer.

⁹ Union Métiers et Industries de l'Hôtellerie (UMIH), Union des Hôteliers de La Réunion (UHR), Gîtes de France, Fédération Réunionnaise du Tourisme (FRT), Activités de Loisirs de La Réunion (SYPRAL), CNPA (loueurs de voitures), Agences de voyages (SNAV), Compagnies aériennes (Air France, Corsairfly, Air Austral), Professionnels Indépendants du Tourisme de La Réunion (DEFI), AGGM, ARGAT/SNAM, autre groupement touristique.

Le nombre de membres présents au conseil d'administration n'a pu suffire à réunir le quorum que grâce, là encore, aux procurations (en 2009, deux réunions du conseil d'administration sur trois ; en 2011, deux réunions du conseil d'administration sur trois, en 2012, les trois réunions du conseil d'administration, en 2013, les trois réunions du conseil d'administration).

Tout au long de la période sous revue, le bureau de l'IRT ne s'est jamais tenu en présence de l'ensemble de ses 13 membres, se réunissant en 2008 avec une moyenne de sept membres, en 2009 de six membres, et de sept membres de 2010 à 2013. La chambre prend note des efforts entrepris par l'IRT pour lutter contre l'absentéisme des membres du bureau, un règlement intérieur ayant été validé en 2012 permettant de mettre fin au mandat d'un membre ayant cumulé trois absences consécutives, même si cela n'a pas amélioré pour autant la présence en 2013.

2.2.1.3. L'assemblée générale, théoriquement souveraine mais au rôle négligeable dans les faits.

Les statuts de 2007 prévoyaient que l'assemblée générale se réunit deux fois par an. L'assemblée générale n'a pas été réunie en 2008 et à deux reprises en 2010 mais la seconde fois sous forme d'assemblée générale extraordinaire (l'ordre du jour portant sur la modification des statuts). En 2011, avant l'adoption formelle des nouveaux statuts, l'assemblée générale n'a été réunie qu'à une seule reprise, le 24 octobre 2011, à la fois sous forme d'assemblée générale ordinaire et extraordinaire (l'ordre du jour portant sur la révision des statuts). Les statuts actuellement en vigueur prévoient que l'assemblée générale se réunit « *au moins une fois par an* », rythme désormais respecté.

Certaines compétences de l'assemblée générale ordinaire n'ont pas évolué dans la période : elle approuve les rapports d'activité et financiers de l'année écoulée et se prononce sur les orientations proposées par le conseil d'administration ; elle est informée du projet de budget de l'année en cours, arrêté par le conseil d'administration. En revanche, les statuts de 2007 n'avaient pas prévu explicitement que l'assemblée générale approuve les comptes de l'exercice clos, ce qui sera ensuite formalisé par la révision des statuts en 2011.

La chambre attire l'attention de l'association sur la nécessité de positionner de manière active l'assemblée générale à la fois dans son rôle d'approbation des comptes mais également d'assemblée en charge de se prononcer sur un certain nombre d'orientations proposées par le conseil d'administration. Aucune catégorie d'orientation n'est définie, renvoyant au seul conseil d'administration, composé des 40 membres de droit, la définition de ce qui devrait être de la compétence de l'assemblée générale. De plus, au vu des procès-verbaux établis à l'issue des réunions de l'assemblée générale, il apparaît que ce n'est qu'en 2009 que cette instance souveraine de l'association a été informée et s'est prononcée sur le budget en cours d'exécution (en juillet 2009) ou le budget prévisionnel (en décembre 2010) mais que par la suite, elle n'a pas semblé l'être sur les projets de budget de l'année en cours, ni n'a été invitée à se prononcer et à délibérer sur les orientations proposées par le conseil d'administration.

L'assemblée générale apparaît donc comme une simple chambre d'enregistrement, comme l'illustrent la durée exceptionnellement courte de la réunion du 24 octobre 2011 et celle du 26 novembre 2013 (un quart d'heure) et le caractère très succinct des comptes rendus de ces deux réunions, réduits à la reproduction des points à l'ordre du jour.

2.2.1.4. Le rôle peu actif du conseil d'administration.

Composé des 40 membres de droit, le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an selon les dispositions des statuts, inchangées sur la période. Les fonctions dévolues au conseil d'administration ont évolué sur la période. Certaines compétences sont demeurées constantes : le conseil d'administration arrête le budget, il définit la politique et les orientations générales de l'association, il peut ester en justice, il élit son bureau parmi les membres de droit, il révoque le bureau, il contrôle la gestion de l'association.

L'existence des commissions internes que l'association a souhaité mettre en place à partir de 2011 est désormais formalisée. Par ailleurs, est également précisé dans les statuts en vigueur que le conseil d'administration soumet les comptes de l'exercice clos à l'assemblée générale. Si dans la version des statuts en vigueur en 2007, la création des postes relevait de la décision du conseil d'administration, sur proposition du président, désormais, depuis 2011, le conseil d'administration n'a plus de compétence en la matière. Seul le bureau fixe les conditions de recrutement et d'évolution salariale et le président « *procède au recrutement et au licenciement du personnel* ».

Au vu des comptes rendus du conseil d'administration, la chambre relève que cette instance n'est actuellement positionnée que sur le vote du budget et la validation des comptes. Or le conseil d'administration est statutairement chargé de donner des orientations, rôle peu rempli actuellement. Le bureau de l'IRT, réuni le 18 décembre 2013, en a d'ailleurs convenu (« *le premier vice-président de l'IRT constate que les conseils d'administration ne doivent pas servir qu'à voter le budget et valider les comptes. Il faut que ces réunions servent à donner des orientations et il faudrait au moins trois ou quatre conseils dans l'année* ».)

2.2.1.5. Une vie sociale dominée par le bureau

Sur la composition du bureau

Fixé à 13 membres élus par le conseil d'administration parmi ses membres de droit, le nombre de membres du bureau n'a pas évolué entre les différentes versions des statuts : quatre membres représentent la Région, deux membres sont élus parmi les personnalités qualifiées, les communautés de communes ou d'agglomérations sont représentées par un membre, le département dispose d'un siège, les chambres consulaires disposent également d'un siège et les professionnels du tourisme sont représentés par quatre membres.

La chambre relève le caractère peu représentatif du secteur touristique parmi les quatre membres du bureau représentant les professionnels. Certes, les gîtes ruraux sont représentés par un administrateur, mais le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, qui représente pourtant un secteur de poids dans le tourisme réunionnais, n'est pas représenté en tant que tel (M. Serveaux, propriétaire d'une résidence hôtelière, est membre du bureau en tant que personnalité qualifiée et président de l'association depuis mai 2014). Ce constat est partagé par les professionnels eux-mêmes, frustrés de n'être sollicités que deux fois par an dans le cadre du seul conseil d'administration : « *la représentativité des secteurs du tourisme n'est pas logique au sein de l'IRT (...) La représentation des syndicats professionnels est faible dans le bureau (...)* » (Président de l'UMIH, conseil d'administration du 21 mai 2013). Certains membres du bureau en conviennent : « *il est proposé que l'IRT se rapproche plus des professionnels. La fréquence de deux conseils d'administrations annuels est trop faible* » (réunion du bureau de l'IRT le 6 novembre 2013).

Choix du président, des vice-présidents et du trésorier:

Alors que les statuts de 2007 disposaient que le président, deux vice-présidents et le trésorier du bureau soient obligatoirement élus parmi les représentants du conseil régional et des personnalités qualifiées – ce qui permettait de confier les fonctions d'autorité et de contrôle entre les mains des administrateurs proches de la collectivité – les statuts de 2011 ne comportent plus de telles dispositions. Cela étant, la chambre relève qu'à l'exception du représentant des chambres consulaires, l'ensemble des vice-présidents sont des conseillers régionaux et des personnalités qualifiées. Par ailleurs, le trésorier est également un conseiller régional.

Sur la présence systématique des services de la région :

Les services de la région participent de façon systématique aux réunions du bureau de l'IRT alors même que la collectivité est représentée par des conseillers régionaux (cinq jusqu'à 2012, quatre depuis). Les interventions des services ne sont pas simplement informatifs et révèlent parfois une quasi tutelle. Ainsi, à titre d'exemple, le compte-rendu de la réunion du bureau du 19 février 2009 fait état des positions exprimées par la chef du bureau tourisme de la Région : à propos des actions détenues par le CTR dans la SEMATRA, « *ce dossier est à instruire dans les meilleurs délais* » ou du programme d'actions de l'IRT, la chef du bureau tourisme « *souhaite mieux connaître ce que les professionnels apportent à titre de contribution au programme d'actions de l'IRT* ».

Les services de la Région participent également aux réunions du conseil d'administration, appelant la même observation. La chef du bureau tourisme de la Région, lors du conseil d'administration du 25 juin 2010, « *demande que la proposition de budget supplémentaire remonte vers les services de la région pour une instruction rapide, notamment pour le programme européen.* » Puis à propos de la structuration de l'équipe de l'IRT en charge de la promotion locale : « *il faut une vraie structuration en interne par rapport à la stratégie, notamment d'accompagnement des professionnels* ».

La chambre appelle l'attention de l'IRT sur la nécessité de veiller à respecter l'autonomie du bureau.

2.2.1.6. Le rôle du Président :

Trois présidents se sont succédé sur la période : M. Pierre Vergès, élu par l'assemblée générale constitutive de l'association le 17 décembre 2007, Mme Jacqueline Farreyrol le 9 juin 2010, M. Patrick Serveaux depuis le 13 mai 2014.

Le rôle du président n'a pas été modifié de façon substantielle en 2011: il anime les travaux de l'association, il la représente dans tous les actes de la vie civile et a tous pouvoirs à l'effet de l'engager, il convoque et préside le conseil d'administration, le bureau et l'assemblée générale, il peut ester en justice, il prépare et exécute le budget, il signe les titres de paiement, il exécute les décisions arrêtées par le conseil d'administration, il présente le rapport annuel d'activité à l'assemblée générale, il procède au recrutement et au licenciement du personnel nécessaire au fonctionnement de l'association (sur avis du directeur), il nomme le directeur après avis du conseil d'administration.

Si Mme Farreyrol n'a pas attribué de délégation aux vice-présidents de l'association, M. Pierre Vergès, par arrêtés signés le 29 décembre 2008, a confié des délégations à six administrateurs. Deux de ces délégations ont été irrégulièrement consenties dans la mesure où elles ont bénéficié à des administrateurs qui n'étaient pas vice-présidents de l'association, en l'occurrence les délégations accordées à M. Ayub Ingar et M. Yvon Virapin, alors membres du conseil d'administration mais pas du bureau.

2.2.1.7. La succession des directeurs.

Depuis la mise en place des services de l'IRT en 2008, l'association aura connu quatre directeurs.

M. Amine Valy (décembre 2007-janvier 2009) :

M. Amine Valy, qui était directeur adjoint de la SEM SR21 dirigée par M. Vergès, a été proposé par ce dernier pour prendre la tête de la nouvelle association le 12 décembre 2007. Le 17 décembre 2007, une convention de mise à disposition était conclue entre la SR 21 et l'IRT pour permettre à M. Valy, qui demeurait salarié de la SR21 pendant la période de mise à disposition, d'exercer la fonction de directeur général de l'IRT à raison de 80 % de son contrat de travail, pour une durée d'un an. Un avenant du 16 décembre 2008 a fait passer cette durée à 100 % à compter du 1^{er} août 2008 et a prolongé le contrat de mise à disposition d'un mois, jusqu'au 31 janvier 2009. Cependant, le 20 janvier 2009, M. Vergès convoquait M. Valy au conseil régional pour lui signifier qu'en raison de la perte de confiance à son endroit, il devait réintégrer la SR21 dans les plus brefs délais. La SR21 et M. Valy ont finalement conclu une rupture conventionnelle le 13 mars 2009.

M. Axel Hoareau (directeur par intérim, puis directeur : 2009-2010) :

C'est par une simple note que le président de l'IRT a indiqué que M. Axel Hoareau, auparavant directeur adjoint de l'IRT, assurerait la fonction de directeur par intérim jusqu'à nouvel ordre. Cette nomination n'a pas été précédée de l'avis préalable du conseil d'administration, lequel a été informé le 27 février 2009 par le président qu'il avait mis fin à la mise à disposition par la SR21 de l'ancien directeur et de la nomination de M. Axel Hoareau en tant que directeur par intérim. Le président a attendu un an, à l'occasion d'une réunion du conseil d'administration le 9 décembre 2009, pour proposer la nomination d'Axel Hoareau au poste de directeur, proposition adoptée à l'unanimité. Le conseil d'administration du 9 juin 2010 indique qu'il a été mis fin aux fonctions de M. Hoareau en tant que directeur général de l'IRT mais que « l'ancien directeur, Axel Hoareau, se verra confier d'autres tâches ». L'IRT a précisé à la chambre que « M. Hoareau a bénéficié d'une rupture conventionnelle faite à sa demande », avec une indemnité de 175 000 € versée par l'IRT.

M. Pascal Viroleau (2010-2013) :

M. Pascal Viroleau, directeur de l'IRT à compter du 1^{er} juillet 2010, a assuré cette fonction durant trois années et demie. Nommé directeur de l'association des Iles Vanille (fonction qu'il cumulera en 2013 avec celle de directeur de l'IRT), il quittera ses fonctions le 31 décembre 2013.

Mme Ariane Loupy (depuis le 6 mai 2014)

Secrétaire général de l'IRT depuis 2010, Mme Ariane Loupy a été désignée directrice par intérim de l'IRT suite au départ de M. Viroleau. Depuis le 6 mai 2014, Mme Loupy a été nommée directrice.

2.2.2. Une association non stabilisée dans l'organisation de ses services.

2.2.2.1. 2008-2010 : une succession d'organigrammes en constante évolution.

Entre 2008 et 2010, plusieurs projets d'organigramme se sont succédé jusqu'à mars 2009 où un premier organigramme est validé par le bureau de l'IRT, près d'un an et demi après la création de l'IRT.

Les comptes rendus des réunions de bureau révèlent un manque de communication de la direction à l'égard des administrateurs et une grande confusion sur l'organisation des services. Le bureau de l'IRT, réuni le 6 mars 2009, valide le premier organigramme de l'IRT qui est toutefois présenté comme « *non définitif* », structurant les services autour de quatre pôles (un pôle administratif et financier, un pôle communication, un pôle marketing, un pôle produit et aménagement) auxquels s'ajoutent des services rattachés au directeur (l'antenne Europe, l'observatoire, le secrétariat et un assistant de direction ou adjoint de direction). Ce premier projet a été élaboré avec l'assistance du cabinet Fidecorex (dans les conditions rappelées supra).

Outre le caractère illisible pour les salariés de leur positionnement dans un organigramme en constante évolution, le caractère tardif de la validation de l'organigramme a eu également pour conséquence de retarder l'élaboration des fiches de poste et l'ajustement des contrats de travail. Le bureau du 3 avril 2009 valide une version de l'organigramme comportant les noms des responsables des différents services. Il est ajouté qu'« *il s'en suivra les fiches de poste, les contrats de travail et l'harmonisation des salaires* ». Lors du bureau du 5 février 2010, un organigramme détaillant la répartition dans les services des 67 salariés qui composent alors l'IRT est présenté aux administrateurs.

2.2.2.2. Depuis 2010, un changement d'organigramme tous les ans.

Depuis 2010, l'organigramme de l'IRT est soumis à des modifications substantielles tous les ans, évoluant au gré des orientations stratégiques nouvelles de l'association.

Ainsi, en 2010, suite à la nomination de nouveaux administrateurs et de la nouvelle présidente, l'organigramme de l'IRT est modifié : l'organisation de l'association est structurée autour de cinq pôles : un pôle ressources chargé de la gestion du personnel, de l'informatique, des finances et de la logistique est piloté par la secrétaire générale, fonction qui existait dans le CTR et que l'IRT en 2008 avait souhaité abandonner ; un pôle ingénierie des projets et de l'observation, un pôle développement des produits et labels, un pôle communication et promotion et un pôle information et commercialisation. Les cinq pôles regroupent un total de 13 services.

En 2011, les cinq pôles sont restructurés ; ils sont maintenus dans leur nombre et leur champ d'intervention mais regroupent désormais 17 services. En 2012, les cinq pôles sont à nouveau restructurés : ils regroupent non plus 17 services mais 19. Les changements dans les services s'accompagnent, en 2010, 2011 et 2012, de la nomination de responsables différents.

En 2013, la chambre ayant en cours de contrôle interrogé deux chefs de pôle sur la complémentarité des projets suivis par deux de leurs services, la direction de l'IRT a présenté au bureau une nouvelle évolution de son organigramme en se fondant sur les questions posées par la chambre, proposant « *d'anticiper des remarques* » : un pôle est supprimé, les personnels sont regroupés dans quatre pôles qui intègrent 16 services.

Au moment où la chambre clôture son contrôle, l'organisation des services repose sur quatre pôles : un pôle ressources structuré autour de cinq services (finances, ressources humaines et moyens généraux, informatique, qualité interne et patrimoine, achats), un pôle ingénierie et développement regroupant quatre services (ingénierie et projets, observatoire, loisirs site et itinéraires, labels et qualité), un pôle marketing et communication avec trois services (promotion des marchés, service supports marketing et communication, outils de communication) et un pôle information et commercialisation avec quatre services (fonds d'information, dynamisation du réseau, centrale informations et réservations, conception éducteurs et circuits). Quatre salariés sont directement rattachés au directeur (trois assistantes et une salariée en charge du protocole).

2.2.2.3. Le difficile regroupement des personnels sur un même lieu.

Un regroupement sur un même lieu effectué cinq ans après la création de l'IRT :

Au 1^{er} janvier 2009, à la date à laquelle l'ensemble des personnels a rejoint l'IRT, l'association était implantée sur plusieurs lieux : son siège social était fixé dans les locaux occupés par le CTR place du 20 décembre 1848 à Saint-Denis, les personnels transférés de la Maison de la Montagne et de la Mer demeuraient logés au Palais Rontaunay (5, rue Rontaunay à Saint-Denis) mis à la disposition gracieuse par le Département (l'eau et l'électricité étant à la charge de l'IRT), les personnels de la FRT étaient eux logés dans un local à Saint-Pierre et une antenne à Paris regroupant les commerciaux de l'IRT en charge de la promotion de la destination sur le marché métropolitain et européen (locaux qui appartiennent à la Région et qui font l'objet d'un loyer payé par l'IRT).

Alors que le regroupement des personnels sur un même lieu était la priorité affichée par le président et les administrateurs de l'IRT dès la mise en place de l'association, il aura fallu attendre décembre 2012 pour que ce regroupement intervienne dans des locaux loués à Saint-Paul.

Des dépenses de loyers en forte augmentation et d'un montant élevé :

La chambre constate le caractère croissant des dépenses de loyers sur la période avec une augmentation significative à partir de 2011.

Tableau n° 3: loyers de l'IRT :

	Locaux occupés par l'IRT	Montant loyer par locaux	Total Loyer
2008	Place du 20 décembre 1848 à Saint-Denis	248 739€	431 677 €
	Antenne à Paris (loyer versé à La Région)	182 938 €	
2009	Place du 20 décembre 1848 à Saint-Denis	270 140 €	469 278 €
	Antenne à Paris (loyer versé à La Région)	182 938 €	
	Locaux occupés par la FRT à Saint-Pierre	16 200 €	
2010	Place du 20 décembre 1848 à Saint-Denis	277 643 €	477 999 €
	Antenne à Paris (loyer versé à La Région)	182 938 €	
	Locaux occupés par la FRT à Saint-Pierre	17 418 €	
2011	Place du 20 décembre 1848 à Saint-Denis	338 332 €	570 349 €
	Antenne à Paris (loyer versé à La Région)	182 938 €	
	Locaux occupés par la FRT à Saint-Pierre	49 079 €	
2012	Locaux à Saint-Paul	412 916 €	595 854 €
	Antenne à Paris (loyer versé à La Région)	182 938 €	
2013	Estimation par l'IRT du montant total des loyers à verser		634 942 €

Source : 2008 à 2012 : tableaux des dépenses ; 2013 : convention IRT/Région.

3. Les activités de l'IRT.

Entre 2009 et 2013, l'IRT a engagé un montant total de 80,2 M€ de dépenses aux titres des budgets consolidés sur la période (2009 : 12,8 M€, 2010 : 19,7 M€, 2011 : 14 M€, 2012 : 14,8 M€, 2013 : 18,8 M€).

C'est un niveau particulièrement élevé qui porte le budget moyen de l'IRT sur la période 2009 – 2013 à 16 M€. La comparaison avec les budgets des comités régionaux du tourisme révèle qu'en moyenne les CRT ont un budget de 6,3 M€ selon une étude réalisée par les têtes de réseau des comités départementaux et régionaux du tourisme, le montant du budget le moins élevé étant celui du CRT d'Aquitaine avec 3,2 M€ et le budget le plus élevé étant celui du CRT d'Ile de France avec 22 M€.

La chambre a contrôlé les activités de l'IRT qui génèrent les dépenses les plus importantes (la promotion et la communication de la destination et le dispositif villages créoles) et les ressources issues de la commercialisation de l'offre touristique.

3.1. La promotion et la communication.

3.1.1. Des dépenses de promotion qui concentrent la majorité des dépenses de l'IRT, sans résultat notable sur les flux touristiques.

3.1.1.1. Des dépenses d'un montant élevé :

Depuis la consolidation en son sein de l'ensemble des services du CTR et de la MMM au 1^{er} janvier 2009 et jusqu'en 2013, le budget consolidé de la promotion et de la communication s'est élevé à 45,8 M€ sur un total de dépenses engagées sur la période de 80,2 M€, soit 57 % du budget total de l'IRT.

Les années 2010, 2012 et 2013 marquent les dépenses les plus importantes, la Région ayant attribué une subvention exceptionnelle à l'IRT. Les dépenses de promotion et communication sont financées par les subventions attribuées par la Région et le fonds européen de développement régional (FEDER), ce dernier n'intervenant que sur les marchés prioritaires, dans une proportion de 40 % pour la Région et 60 % pour le FEDER. L'attribution de subventions exceptionnelles par la Région, venant s'ajoutant aux subventions annuelles, a contribué à faire croître de manière substantielle les dépenses de promotion de la destination. Ainsi, en 2010, les dépenses de communication et promotion hors subvention exceptionnelle s'élèvent à 6,8 M€ ; la Région ayant attribué une subvention exceptionnelle de 3,2 M€, c'est un total de 10 M€ qui est consacré à la promotion et la communication de la destination. En 2012, la Région a attribué une subvention exceptionnelle de 5,5 M€ portant l'ensemble des dépenses de promotion/communication à 9,1 M€. En 2013, les dépenses de promotion/communication se sont élevées à 14,3 M€ dont 5 M€ au titre d'une subvention exceptionnelle.

Le renforcement des dépenses de promotion/communication à partir de 2010 par l'attribution de subventions exceptionnelles est motivé par la nécessité de faire davantage connaître la destination, un séminaire organisé en 2010 avec les experts de l'INTA (International Urban Development Association) ayant abouti à la conclusion que l'île de La Réunion était peu connue (« *La Réunion is not on the map* »). L'autre explication avancée par l'association à ce montant élevé des dépenses de promotion/communication tient à la faiblesse des efforts promotionnels engagés par les acteurs privés du secteur.

Le caractère élevé des dépenses de promotion – atteignant en 2013 76 % du budget total de l'IRT- renvoie aux marges de manœuvre financières à la disposition de

l'association pour faire face à ses autres missions, notamment la structuration de l'offre touristique réunionnaise.

Tableau n° 4 : Dépenses de communication et promotion et total du budget de l'IRT.

	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2009-2013
Dépenses communication et promotion	6 601 490 €	10 150 878 €	5 528 352 €	9 198 352 €	14 363 953 €	45 843 025 €
Total Budget IRT	12 862 710 €	19 709 223 €	14 007 635 €	14 819 858 €	18 869 405 €	80 268 831 €
% part Dépenses communication et promotion/total Budget IRT	51 %	52 %	39 %	62 %	76 %	57 %

Source : conventions IRT

3.1.1.2. Le niveau des dépenses de promotion-communication de l'IRT : éléments de comparaison.

La promotion de l'image touristique de la France est assurée par le GIE Atout France pour le compte de l'Etat. Dans la loi de finances pour 2012, cette promotion était dotée d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de 35,6 M€. En 2013, l'enveloppe financière est de 32,43 M€. Avec un budget de 14,3 M€ en 2013, l'IRT dépense pour la promotion de La Réunion une enveloppe équivalent à 44 % du budget d'Atout France en 2013 pour la promotion de la destination France dans les 32 pays où l'opérateur de l'Etat est présent.

3.1.1.3. Les dépenses promotionnelles engagées sur les marchés cibles n'ont pas de résultat significatif sur les flux touristiques.

La dépense totale de 45,8 M€ M€ engagée par l'IRT sur la communication et la promotion de la destination est majoritairement composée des interventions réalisées sur les marchés cibles : marché métropole, marché européen, marché grand océan indien, marché local. La somme de 37 M€ est affectée à ces quatre marchés, la majorité des efforts financiers se concentrant sur le marché métropolitain : un total de 21,3 M€ a ainsi été engagé sur le marché métropole entre 2009 et 2013.

Tableau n° 5 : les dépenses de promotion par marché

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Dépenses Marché métropole	2 878 744 €	5 017 450 €	2 460 492 €	3 060 000 €	7 956 945 €	21 373 631 €
Nombre Touristes Métropole	344 300	346 300	381 600	355 900	337 200	
Dépenses Marché Europe	1 289 864 €	1 452 418 €	1 638 377 €	3 170 000 €	2 481 342 €	10 032 001 €
Nombre touristes Européens	20 000	21 700	24 500	23 500	21 700	
Dépenses Marché Océan Indien	140 000 €	1 012 393 €	278 283 €	908 352 €	1 436 666 €	3 775 694 €
Nb touristes Océan Indien	41 600	34 000	42 500	46 100	45 600	
Nb touristes Autres (dont Dom/Com)	16 000	5 400	18 300	22 700	13 700	
Dépenses Marché local	525 000 €	1 115 000 €	0	0	270 000 €	1 910 000 €
Total des dépenses	4 833 608 €	8 597 261 €	4 377 152 €	7 138 352 €	12 144 953 €	37 091 326 €
Nombre touristes accueillis¹⁰	421 900	420 300	471 300	446 500	416 000	

Source : nombre de touristes (Insee), dépenses marchés (IRT).

¹⁰ Nombre touristes accueillis hors marché local. Chiffres Nb touristes originaires de La Réunion : 2009 (65 700) ; 2010 (60 800) ; 2011 (64 900) ; 2012 (64 400).

La chambre note l'absence de corrélation entre l'augmentation des dépenses de promotion et les résultats observés sur les flux touristiques :

- Les dépenses de promotion engagées sur le marché Europe ont augmenté de 146 % en 2012 par rapport à 2009, et pourtant la clientèle européenne n'a augmenté que de 18 % ;
- Les dépenses de promotion engagées sur le marché Métropole ont augmenté de 6 % entre 2009 et 2012 alors que les clientèles métropolitaines n'ont augmenté que de 3 % ;
- Les dépenses de promotion engagées sur le marché de l'océan indien ont augmenté de 549 % entre l'année 2009 et l'année 2012 alors que les clientèles touristiques de cette zone ont augmenté seulement de 11 % ;

Malgré les enveloppes financières consacrées à la promotion sur les marchés extérieurs, les flux touristiques restent stables sur la période, avec un pic à la hausse en 2011 (471 300 touristes) et un retour à la baisse dès 2012. L'IRT considère qu'il faut néanmoins maintenir le niveau d'intervention de la promotion ; dans son rapport d'activité de 2012, elle note que « *dans ce domaine, ne plus avancer, c'est reculer ; et une stagnation des efforts communicationnels se traduirait à terme par un recul encore plus important de la fréquentation* ».

La chambre régionale des comptes ainsi que la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2014 ont noté la stagnation des clientèles européennes hors la France métropolitaine (5 % du nombre total des clientèles étrangères) ainsi que le faible nombre de touristes en provenance de la zone grand océan indien. Dans son contrôle sur la politique touristique de la Région Réunion, la chambre régionale des comptes a constaté le caractère instable de la stratégie promotionnelle de l'IRT sur les clientèles étrangères (les pays ciblés changent tous les ans ainsi que le degré de priorité des clientèles réparties entre marchés prioritaires, marchés secondaires et marchés).

L'impuissance des actions de promotion/communication à se traduire positivement dans les flux touristiques de la destination s'explique pour partie par des facteurs qui échappent à la maîtrise de l'association. Ces facteurs externes ont été étudiés dans le rapport de la chambre régionale des comptes sur la politique touristique de la Région Réunion et dans le rapport public annuel de la Cour des Comptes de 2014 sur « Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut » : les règles relatives aux visas qui rendent difficile l'accessibilité d'un certain nombre de clientèles cibles de la zone Océan Indien (Inde, Chine) à la destination et la faible diversification des lignes aériennes qui contraignent les clientèles européennes à passer obligatoirement par Paris et dans un grand nombre de cas à devoir changer d'aéroport à Paris. Les clientèles étrangères autres qu'européennes ne disposent pas, non plus, de liaisons directes avec La Réunion.

Un certain nombre d'autres facteurs, inhérents aux actions de promotion/communication, expliquent également l'impuissance de ces dernières à générer des flux touristiques vers La Réunion. Compte-tenu des volumes financiers importants concentrés sur le marché métropole (21,3 M€ entre 2009 et 2013 sur un total de 37 M€) et de l'importance du marché lui-même sur le total des touristes accueillis, la chambre a centré son contrôle sur les dépenses de promotion/communication de ce marché.

Il ressort du contrôle que les quatre axes sur lesquels reposent les actions de promotion/communication sur le marché métropolitain présentent des faiblesses intrinsèques qui expliquent l'inefficacité des actions de promotion sur les flux touristiques :

- Les campagnes de communication reposent sur un socle stratégique instable avec une multiplication excessive des messages promotionnels et un positionnement marketing imprécis ;

- L'IRT ne cible pas suffisamment sa présence dans les salons grand public et les salons professionnels ;
- Les partenariats commerciaux avec les professionnels chargés de commercialiser la destination (tours opérateurs et agents de voyage) peinent à se traduire dans les programmations de ces professionnels ;
- Une déperdition non négligeable de l'enveloppe dédiée à la promotion/communication est observée dans un certain nombre d'actions sans lien direct avec le tourisme.

3.1.2. Les campagnes de communication reposent sur un positionnement imprécis de la destination.

3.1.2.1. L'ambition : augmenter la part des clientèles d'agrément.

La clientèle métropolitaine étant très majoritairement affinitaire¹¹, la stratégie de l'IRT sur le marché France consiste à attirer une part plus importante de touristes d'agrément. Afin de stimuler le marché métropolitain avec l'objectif de parvenir à un niveau de 400 000 touristes métropolitains en 2015, l'IRT a accentué de façon forte les dépenses promotionnelles, jugeant que « *c'est le marché émetteur le plus immédiatement exploitable : des études récentes évaluaient son potentiel à 250 000 nouveaux clients* ». Malgré ces efforts, la clientèle métropolitaine accueillie à La Réunion reste largement affinitaire et stagne entre 344 000 touristes (2009) et 355 000 (2012). Le potentiel des 250 000 nouveaux clients n'a jamais été atteint.

3.1.2.2. Des campagnes engagées sans mesure de leur efficacité.

Des campagnes de communication sont lancées chaque année en direction du grand public et des professionnels du tourisme (tours opérateurs, agences de voyage), généralement en février/mars et en septembre (dates qui correspondent aux pics de réservation). Sur la période 2009-2013, c'est une enveloppe totale de 10,5 M€ qui a ainsi été consommée. Ces campagnes visent à toucher le grand public et les professionnels du tourisme (tours opérateurs, agences de voyage) au travers de canaux publicitaires variés : radios nationales, chaînes de télévision, affichage (notamment dans les couloirs du métro à Paris et/ou – selon les années - dans des grandes villes de province), presse écrite, internet (campagne de bannières sur les offres promotionnelles des tours opérateurs), achat de mots clés sur google pour afficher le site de la destination en première page des recherches et partenariat avec les sites des voyageurs.

D'un budget conséquent jusqu'en 2011, ce type de campagnes dites traditionnelles donne lieu depuis 2012 à des dépenses deux fois moins élevées, l'IRT accentuant davantage sa communication auprès du grand public par le renforcement de l'animation du site portail de la destination (site reunion.fr), du site internet dédié à l'actualité sur l'île (site actu.reunion.fr) et par une présence active sur les réseaux sociaux (twitter et facebook) ainsi que des plateformes de photo (flickr et Pinterest) et vidéos (youtube) dédiées à promouvoir les atouts touristiques de l'île. Les efforts engagés par l'IRT se traduisent par une augmentation de la visibilité de la destination¹².

¹¹ Tourisme affinitaire : touristes qui rendent visite à leur famille et à leurs amis.

¹² Le site portail reunion.fr a reçu un nombre de visites en croissance sur la période passant en 2008 à 2,1 millions de visites en 2013 dont 41 % proviennent de la métropole. Le site internet destiné aux actualités et informations professionnelles du tourisme est également en augmentation (133 269 visiteurs en 2013 dont 52 % proviennent de La Réunion et 34,8 % de la France métropolitaine). La page facebook en français créée en octobre 2010 réunit une communauté de plus de 100 000 fans. Le compte twitter créé en 2010 gère une communauté interactive de 3 879 followers de la destination. Le site de partage de vidéos Youtube cumule un nombre total de 339 vidéos en ligne en 2013.

Cependant, aucune traduction commerciale ne peut être tirée de la multiplication de ces interventions sur les réseaux sociaux et les sites internet. La page facebook de l'IRT réunit une communauté de fans parmi les plus nombreuses des pages facebook dédiées à la promotion d'une destination (selon l'IRT, ce serait la cinquième page facebook de France et elle arriverait loin devant la page facebook de Maurice). Mais aucune conséquence en termes de traduction dans les chiffres de ventes de la destination n'est notée.

Tableau n° 6 : Budgets des campagnes TV, radio, presse, affichage, internet

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total
Campagne TV, radio, presse, internet, affichage	3 363 222 €	2 251 045 €	2 142 870 €	1 421 639 €	758 143 €	678 521 €	10 615 440 €

Source : tableaux des dépenses de l'IRT (2008 à 2012), rapport d'activité (2013)

Sur les indicateurs figurant dans les rapports d'activité :

Les rapports d'activité de l'IRT - documents qui servent de support à la décision d'octroi de subvention à l'IRT par la commission permanente de la collectivité régionale et au comité local de suivi pour la subvention FEDER – ne permettent pas de vérifier la traduction commerciale de ces campagnes de communication. De même, les comptes rendus des réunions de bureau ainsi que les procès-verbaux des conseils d'administration de l'IRT ne font pas état de chiffres qui auraient pu et dû être produits aux administrateurs afin de les conduire à apprécier l'efficacité des dépenses de communication sur les ventes en direction du marché France.

Les indicateurs de suivi des campagnes de communication restent descriptifs et se contentent d'empiler, dans des rapports d'activité au volume toujours croissant¹³, les éléments suivants : le nombre de téléspectateurs sensibilisés (l'IRT n'hésite pas à comptabiliser l'ensemble de la population métropolitaine comme ayant été ciblée par les campagnes TV), le nombre de spots publicitaires diffusés à la télévision ou à la radio, le nombre de clics générés par les campagnes sur internet.

Les campagnes TV, radio, internet (sites de la presse, donc hors sites des voyagistes) ne donnent lieu à aucun indicateur corrélé à l'évolution du taux de la fréquentation métropolitaine dans les semaines qui suivent ces actions.

S'agissant des actions de communication engagées sur les sites des voyagistes, la transparence sur les ventes réalisées sur ces sites a été assurée en 2008 et 2009. Par la suite, l'IRT ne chiffrera plus dans ses rapports d'activité, ni dans les documents remis aux administrateurs, les ventes réalisées par les voyagistes à la suite des campagnes publicitaires, se contentant de surcharger ses rapports d'activité de fiches sur chacun des partenariats conclus sans aucune information sur le nombre de ventes réalisées par les voyagistes. Ainsi, par exemple en 2012, l'IRT a conclu un partenariat avec cinq des plus importants tours opérateurs en ligne sur le marché français (Karavel, Promovacances, Opodo, Go Voyages et Voyages Privé.com) pour un montant de 190 431 € ; le bilan tiré par l'IRT de ce partenariat se résume à la phrase suivante : « mise en avant de la destination sur ces différents sites ; il est constaté cependant une légère baisse des ventes en 2012 ».

¹³ 74 pages en 2008, 96 pages en 2009, 224 pages en 2010, 309 pages en 2011, 463 pages en 2012, 482 pages en 2013, chiffres hors annexes

Sur les post-test :

Outre ces indicateurs figurant dans les rapports d'activité, qui renseignent davantage sur la traduction technique de ces campagnes (taille des affiches, nombre de spots et leur durée, format des bannières internet...) ou le nombre de cibles potentiellement sensibilisées (nombre de téléspectateurs, nombre de lecteurs, nombre et taux de clics sur internet, trafic sur le site reunion.fr) que sur leur résultat, l'IRT procède de façon irrégulière sur la période à des post-test des campagnes publicitaires. Ces évaluations permettent de mesurer le taux de notoriété de la destination auprès du public sondé. Si ces post-test mesurent l'efficacité du message promotionnel dans l'esprit du public – la Réunion apparaît à cet égard comme la première destination exotique citée spontanément par 59 % des métropolitains sondés -, ils ne permettent pas en revanche de mesurer l'impact sur l'acte d'achat lui-même. Ces post-test ont par ailleurs révélé que si la notoriété de l'île est croissante, le message véhiculé par les campagnes de communication reste trop générique et différencie peu la destination de ses concurrentes.

La chambre recommande à l'IRT de recentrer ses indicateurs de suivi des campagnes de communication sur des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité commerciale de ces actions sur les flux touristiques (nombre de touristes accueillis dans les semaines qui suivent les campagnes publicitaires et nombre de ventes réalisées par les voyageurs durant les campagnes et dans les semaines qui suivent) (recommandation n° 5).

L'IRT indique prendre note de cette recommandation et fait part de la création d'un service de qualité interne qui a permis de recenser et d'accompagner les services dans le suivi des actions menées.

3.1.2.3. Des campagnes qui empilent les messages sur la destination.

Les campagnes de communication multiplient les messages sur La Réunion. La chambre note un changement de signature quasiment chaque année depuis la mise en place de l'IRT. Alors que le slogan « *L'île intense* » (qui avait succédé à « *La Réunion, l'île à grand spectacle* ») a accompagné le développement touristique de La Réunion des années 90 jusqu'en 2007, depuis 2008 c'est une multiplication de signatures différentes qui se succèdent rendant difficile l'ancrage marketing de la destination .

En 2008, l'IRT décide de rompre avec la signature « *L'île intense* », qui a ancré l'île dans une image sportive où intensité rime avec effort et sport et qui aurait pu effrayer certaines cibles potentielles, pour une autre signature : avec le slogan adopté en 2008, « *une île, un monde* », l'IRT cherche à valoriser l'ensemble des atouts de La Réunion (paysages, sites, activités, population métissée) en promouvant l'île en tant que « concentré du monde » ; la diversité est ainsi mise en avant.

Alors que les post-test effectués après les campagnes de 2008 démontraient des résultats positifs avec une signature qui avait bien émergée, l'IRT décide en 2009 d'abandonner le concept « *une île, un monde* », lui préférant un autre slogan « *La Réunion, chez nous, vous êtes chez vous* », qui sera utilisé jusqu'en 2011. A travers cette signature, il s'agit de différencier La Réunion des autres îles exotiques en mettant en avant son métissage culturel.

Les post-test réalisés sur les campagnes de 2009 et 2010 ayant révélé que le positionnement ne permettait pas de réellement différencier l'île, l'association décide de changer à nouveau le slogan de la destination. En attendant le lancement de la consultation de publicité, l'IRT a décidé de reconduire la campagne de 2011 sur la même signature que celle de 2009 et 2010.

En 2012, la campagne de communication est lancée avec le slogan « *Découvrez une île de voyage* ». En 2013, la nouvelle signature de la destination est « *La Réunion, un voyage d'émotion* ».

Consciente de cet empilement, l'IRT écrit dès l'année 2010 que « *Les experts notent que l'image floue de la destination résulte d'un positionnement insuffisant qui pénalise la constitution d'une marque forte établie sur des valeurs partagées. Cette carence est traduite par l'empilement successif de signatures qui ont présidé à la promotion de la destination ces dernières années et qui n'ont fait qu'affaiblir la marque* » (rapport d'activité).

Un an plus tard, le constat effectué par l'association se fait plus sévère : « *Seule la signature « l'île intense » a su se démarquer astucieusement en surlignant comme attribut l'intensité énergétique de l'île. (...). Les signatures ultérieures, souvent « bricolées » en l'absence de repositionnement nouveau, n'ont produit qu'un halo de dispersion supplémentaire autour de la marque.* ». Ces constats n'empêchent pas l'IRT, en 2012, de lancer une campagne de communication avec une signature différente qu'elle change à nouveau l'année suivante.

3.1.2.4. Une difficulté à clarifier le positionnement marketing de la destination et l'enjeu de la communication personnalisée.

Le GIP Odit France, dans un rapport produit en 2006 (« plan de restructuration de l'offre touristique réunionnais ») à la demande du Ministre du Tourisme et du ministre de l'outre-mer suite à la crise du chikungunya, relevait que La Réunion est « *un produit compliqué à vendre* » : « (...) *aucun produit touristique réunionnais n'est mondialement connu (...). La Réunion, c'est une réalité composite : plusieurs pôles, mais aucune dimension émergente. C'est du « bleu » autour du « vert », deux notions trop immatérielles ce qui explique en partie la difficulté de positionnement rencontrée par ceux qui ont la charge de la promouvoir* ».

Consciente du caractère flou de l'image touristique de la destination, l'IRT décide dès 2011 de repositionner l'image de La Réunion pour « *installer une marque Réunion forte en faisant participer la population à son établissement. Une campagne visant à définir l'image que souhaite voir développer les réunionnais sera lancée dans les semaines à venir* ». La chambre note d'une part que ce repositionnement n'a donné lieu à aucune participation de la population et d'autre part qu'il s'est traduit à ce stade par un empilement d'études financées par l'IRT qui creuse et répète les mêmes analyses de marché (les clientèles à cibler, leurs attentes, les forces et faiblesses de la destination, les concurrents, etc) sans aboutir à une prise de position claire sur le positionnement marketing de la destination.

L'étude Facto Saatchi et Saatchi en janvier 2011 a proposé de cibler certains segments de clientèles prioritaires (intellectuels, expérimentalistes, toniques frustrés, France tranquille) et propose plusieurs positionnements possibles (« l'île saisissante », « l'île trésor », « l'île fusion », « l'île magique »). Dans le prolongement de cette étude, une étude complémentaire est lancée en 2012 par le cabinet Beïng ; elle propose d'équilibrer le message promotionnel autour de la mer¹⁴ et de positionner la destination autour du concept de « concentré » du monde. L'IRT valorise depuis ses campagnes de 2012 l'offre balnéaire dans ses prises de parole pour rassurer les touristes sur la possibilité de cette activité. En juillet 2012, l'étude Horwath HTL, intitulée « *La diversification des clientèles touristiques des îles de l'océan indien* », revient sur l'analyse des clientèles cibles des îles de la zone et les

¹⁴ « *l'IRT a longtemps communiqué sur la nature verte de son île à défaut de communiquer sur son aspect bleu. Or, le touriste part en vacances sur l'île non seulement pour profiter de la nature verte des montagnes mais aussi pour la mer et la découverte des fonds marins, sur le surf ou tout simplement la baignade. Cette absence de communication sur cette dimension a renforcé l'image physique et sportive de l'île qui peut nuire à l'île* »

attentes de ces clientèles et propose un positionnement unique sur le marché français. En lien avec le concept de « concentré » proposé par l'agence Being, il est proposé de positionner la destination autour d'une promesse « *simple et alléchante : la seule île qui permet de faire un tour du monde en quelques jours en réunissant la plus grande diversité de paysages et de cultures* ».

Ces études ne se sont pas traduites par l'élaboration d'une stratégie de communication identifiée et stable dans le temps qui aurait résulté d'un positionnement clair et différenciant de la destination.

L'IRT a décidé en 2011 de se tourner vers une communication plus ciblée sur les segments de clientèles prioritaires et ainsi de passer d'une « *communication de masse à une masse de niches* ». Dans un entretien accordé à la chambre le 28 janvier 2013, le directeur de l'IRT indiquait que les campagnes de communication menées avant 2011 étaient des échecs car « *la communication était beaucoup trop large et pas assez adaptée. C'est pourquoi il faut communiquer sur des thématiques culturelles pour les personnes qui aiment la culture, communiquer sur la plongée pour les personnes qui aiment la plongée etc. Il faut personnaliser la communication* ». Dans le prolongement de cette stratégie, le bureau de l'association a fixé, en 2011, les niches suivantes : remise en forme/spa/bien-être/santé ; nature/paysage/parc national, nature extrême/intense/trekking/canonying/sensations ; culture/histoire ; volcanologie/scientifique, gastronomie ; photographie.

Si la définition des niches prioritaires a effectivement été retenue par l'IRT, la stratégie de communication reste encore doublement limitée par :

- une difficulté de l'association à définir un plan marketing stable qui fixe à la fois les axes de la communication au grand public sur le marché France d'une part et la communication ciblée sur des segments de la population associés à des produits bien définis d'autre part. La question de la segmentation de la population cible reste encore à clarifier. L'enjeu est de produire des discours différenciés selon les publics auxquels on s'adresse. Or, aujourd'hui, malgré l'empilement des études de marché et la meilleure connaissance par l'IRT des attentes des différents segments de clientèles auxquels elle pourrait s'adresser de façon prioritaire, aucun plan marketing n'est fixé permettant la construction d'une communication ciblée, l'association se révélant dans l'incapacité de passer de la logique des études à celles des choix : choisir les segments de clientèle en lien avec les niches de produits identifiées par son bureau.
- l'inexistence d'un certain nombre de produits en lien avec les niches ainsi identifiées. La création récente du service dédié à l'innovation sur les produits va dans le sens d'une concrétisation de la démarche. En travaillant à l'élaboration de produits conçus sous forme de package autour des thématiques du bien-être, de la gastronomie, de la découverte des baleines, de la plongée, etc, ce service a ainsi élaboré en 2012 un catalogue de tendances proposant une collection de produits innovants. Insuffisamment doté en moyens humains et financiers, supprimé en 2013 en tant que service même si la prestation demeure au sein du pôle communication-promotion, ce service rendu par l'IRT souffre également d'un déficit de légitimité auprès des agences réceptives locales qui considèrent que l'association se positionne sur une mission qui devrait être la leur. La présence de l'IRT dans des salons où le produit touristique réunionnais n'existait pas ou peu (ex salon sénior) ou dans des salons ne correspondant pas aux niches prioritaires (ex divers salons du mariage) se traduit par l'utilisation inefficace de dotations financières qui pourraient utilement être recentrées vers ce type de prestation.

La chambre recommande à l'IRT de décliner un plan marketing clair et cohérent permettant de positionner la destination à la fois sur le champ de la communication au grand public et sur les segments produits/clientèles. Ce plan marketing pourrait constituer un volet du schéma de développement du tourisme et des loisirs que l'IRT réaliserait sur saisine de la Région. (recommandation n° 6).

3.1.2.5. Une articulation à trouver avec la communication sur les Iles Vanille.

La communication de la destination devra en outre s'articuler davantage avec la stratégie des Iles Vanille. Cette stratégie qui réunit sept îles de l'océan indien (La Réunion, Maurice, Maldives, Seychelles, Madagascar, Comores, Mayotte) vise à proposer aux clientèles métropolitaines et étrangères des offres combinées inter-îles¹⁵. Les campagnes de communication s'articulent encore peu avec cette stratégie, l'IRT développant ses campagnes indépendamment de l'association des Iles Vanille. Cette dernière, constituée en 2012, commence à développer des actions de communication autour de produits spécifiques (par exemple, la route des baleines présentée en 2013). Les combinés inter-îles intéressent une part croissante de la clientèle, notamment métropolitaine.

L'intégration de la communication sur les Iles Vanille dans la stratégie marketing de l'IRT revêt à cet égard un double enjeu.

Un enjeu sur le fond : la prise en compte des produits Iles Vanille dans la stratégie de communication de l'IRT au regard des segments de clientèles ciblés et des produits touristiques réunionnais à valoriser. La chambre recommande à l'IRT que le plan marketing intègre clairement la stratégie des Iles Vanille. Une clarification de la stratégie est particulièrement attendue pour les marchés où les membres des Iles Vanille sont concurrents (marchés métropolitain et européen).

Un enjeu sur les moyens : l'addition de financements publics déployés par les deux associations sur la promotion de la destination ne doit pas déboucher sur la répétition par l'une des actions de promotion par ailleurs conduites par l'autre. Une clarification des rôles de chacune des deux associations est nécessaire (campagnes de publicité sur les médias, sur internet, affichage etc).

La chambre recommande à l'IRT que la clarification du positionnement de la destination intègre la communication sur les Iles Vanille et que les moyens financiers et le rôle de chacune des associations (IRT et association Iles Vanille) soient également clarifiés au moyen d'une convention entre les deux associations (recommandation n° 7).

3.1.3. Un éparpillement des moyens sur les salons.

3.1.3.1. Des enveloppes financières importantes consacrées aux salons professionnels et grand public.

Entre 2009 et 2012, l'IRT a consacré la somme de 2,9 M€ à sa participation aux salons.

Tableau n° 7 : Dépenses de l'IRT sur les salons.

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total dépenses salons	538 818 €	579 118 €	588 198 €	668 749 €	611 553 €	2 986 436 €

Source : tableaux des dépenses de l'IRT

¹⁵ Selon les chiffres transmis par l'association Iles Vanille, les combinés Réunion/Maurice ont permis l'arrivée de 17 626 touristes à La Réunion et Maurice en 2013. 74 % sont des touristes métropolitains.

L'IRT est présente dans des salons dits « grand public », fréquentés par une large clientèle dont l'objet n'est pas précisément le tourisme, et dans des salons dits « professionnels » dont l'objectif est de mettre en présence les représentants des différentes destinations avec les tours opérateurs et les agences de voyage. L'association a indiqué à la chambre que les objectifs poursuivis sont différents : « *sur les salons professionnels, il s'agit de permettre aux professionnels de signer des contrats et de trouver de nouveaux partenaires de travail. Il est donc plus aisé de savoir si économiquement le salon a été favorable. Sur les salons grands publics, nous ne faisons pas de vente mais de la promotion. L'étude des retombées est difficile au-delà des critères tels que le nombre de contacts* ».

3.1.3.2. Un éparpillement des moyens dans les salons grands publics.

L'IRT participe chaque année à un certain nombre de salons (salon de la plongée sous-marine, salon de l'agriculture, foire de Paris, salon destination nature, salon du cheval) et assure une présence ponctuelle à d'autres manifestations grand public.

Les participations récurrentes de l'IRT à un certain nombre de salons se traduisent par un éparpillement des moyens financiers et humains de l'association sans mesure de l'efficacité d'une telle présence. L'IRT a indiqué avoir mis fin à sa participation annuelle à plusieurs salons. Le désengagement de l'IRT sur ces salons à partir de 2012 ne s'est pas traduit par une économie des moyens financiers dédiés aux salons puisque l'association a renforcé sa participation sporadique à un nombre croissant de salons ou de manifestations grand public. Cette participation appelle plusieurs observations.

La présence de l'IRT dans certains salons est effectuée sans l'assurance élémentaire d'un effet positif sur la promotion de la destination (salon MEDEF, salon des experts comptables, participations à diverses foires régionales ou locales, etc). Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'IRT a indiqué à la chambre que sa participation à ce type de salons lui a permis de « *prendre des congrès* ».

Pour d'autres salons, la clientèle ne fait pas partie des niches prioritaires et les offres touristiques ne sont pas encore élaborées ni les attentes des clientèles connues comme par exemple la participation à divers salons du mariage¹⁶ alors que la « *présence dans les salons à destination de ce segment est conditionnée par une meilleure connaissance des attentes de cette clientèle et l'élaboration d'un package « lunes de miel »* (cf. rapport d'activité 2010), ou la participation à des salons dont la cible est les agriculteurs (en 2011 : Salon Terre à l'Envers).

D'autres salons encore ont une orientation professionnelle marquée sans objet touristique évident (par exemple la participation en 2013 de l'IRT à la fête du pain avec une délégation de 45 personnes). Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'IRT a justifié sa participation par le fait que La Réunion était à l'honneur.

¹⁶ Salon du mariage « la route des îles » (2013) ; salon du mariage à Angoulême (2013) ; grand salon du mariage parc floral (2011) ; salon du mariage à Bordeaux (2010) ; salon du mariage et du pacs à Paris (2010). A la participation à ces divers salons du mariage, l'IRT a ajouté une opération commerciale de partenariat avec les galeries Lafayette voyages en 2010 dont la cible était la clientèle des voyages de noces ; le bilan qu'elle en tire dans son rapport d'activité va dans le même sens : « *il est nécessaire de mieux connaître les attentes de cette clientèle pour lui proposer des séjours adaptés* ».

Il ressort de la participation récurrente de l'IRT à un certain nombre de salons grand public que cette participation ne présente pas d'effet structurant pour la destination, le produit touristique n'existant pas à ce stade (salon des seniors¹⁷, salon du cheval¹⁸) ou la clientèle fréquentant le salon n'étant pas réceptive (salon de l'agriculture, foire de Paris). Tout en étant consciente de l'absence d'efficacité de cette participation, l'association continue pourtant à reconduire sa présence dans lesdites manifestations. Dans son rapport d'activité 2010, après avoir rappelé que l'objectif de 600 000 touristes en 2015 ne pourra être atteint que si la destination propose aux touristes des produits attractifs et si la capacité réceptive est suffisante, l'association note que « *la présence de l'IRT sur de nombreux salons spécialisés en 2010 illustre cette difficulté (salon du mariage, salon des jeunes retraités, des seniors, des jeunes mariés, du cheval, bedouk, ditex...) car la destination peine à proposer les produits spécialisés qui sont l'objet même de ces salons* ».

De plus, aucun suivi n'est effectué après la tenue des salons, l'IRT se contentant d'afficher des informations purement descriptives dans ses bilans d'activité (nombre de visiteurs sur le stand, nombre de contacts pris, nombre de documentation distribuée).

Tableau n° 8 : dépenses de l'IRT pour certains salons grand public

	2009	2010	2011	2012	2013
Salon agriculture	19 455 €	21 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €
Foire de Paris	42 629 €	90 000 €	70 844 €	69 217 €	Pas de participation, en raison du caractère tardif de la sollicitation de l'IRT par la CCI.
Salon de la plongée	26 405 €	44 000 €	45 373 €	46 400 €	36 507 €
Salon des seniors	41 803 €	24 000 €	25 788 €	24 482 €	20 647 €
Salon destination nature	118 810 €	47 000 €	56 000 €	42 852 €	34 249 €

Source : rapports d'activité.

Sur le salon de l'agriculture :

L'IRT attribue tous les ans une enveloppe financière à la chambre d'agriculture pour participer à la présence de la destination au salon de l'agriculture. Alors que ce salon de l'agriculture est jugé avoir un « *bilan mitigé sur l'impact touristique lui-même* » (rapport d'activité 2013) et que tous les ans l'IRT constate l'absence de bilan de la part de la chambre d'agriculture sur la fréquentation du stand, évoquant même, en 2010, l'attente d'un « *bilan chiffré permettant d'évaluer la pertinence de la présence de l'IRT* », l'association reconduit tous les ans sa participation financière à un salon dont elle ne perçoit pas de retour en termes d'impacts touristiques et dont elle n'a aucune visibilité sur la fréquentation du stand. En outre, la chambre rappelle que l'association ne peut attribuer une subvention à un organisme sans que cette subvention soit elle-même inscrite dans la convention qui la lie à ses financeurs.

¹⁷ Rapport d'activité 2011 : salon des seniors : « *cette cible est vraiment à explorer, nous devons nous positionner sur ce marché à travers les outils de communication dédiés à cette clientèle mais aussi en préparant en amont des offres spécifiques seniors. Voir les tours opérateurs spécialisés ou non, réfléchir à comment mettre en avant nos attraits touristiques spécifiques à cette cible* ».

¹⁸ Rapport d'activité 2011 : salon du cheval : « *bilan : cette opération n'a pas suscité un grand intérêt de la part des visiteurs pour notre stand. Opération qui participe cependant à la notoriété de l'image de la randonnée équestre. Opération à renouveler avec une offre produit concrète* ».

Sur la Foire de Paris :

Jusqu'en 2012, l'IRT a attribué tous les ans une enveloppe financière à la CCI de La Réunion pour la tenue d'un stand et mobilise une hôtesse chargée de distribuer de la documentation sur la destination. L'association motive sa participation à la Foire de Paris par le double objectif d' « *assurer une présence de l'île sur un salon grand public important et apporter un soutien à des petits artisans* ». Dans son rapport d'activité 2010, l'IRT note que sa participation financière à la Foire de Paris (90 000 €) n'a pas donné lieu à un « *bilan objectif ; les retours oraux sur l'organisation de la présence de La Réunion ne sont pas positifs. Présence sur ce salon à redéfinir* ». L'association reconduit pourtant sa participation dont le montant est légèrement diminué. Dans son bilan des actions financées par la subvention exceptionnelle attribuée en 2010 par la Région, l'IRT note le caractère faiblement efficace de sa participation dans une telle manifestation considérant que si c'est « *un lieu où nous devons avoir une présence dans la représentation (vitrine), l'aspect promotion touristique lui est, cependant, assez faible par rapport aux coûts engagés. Même si la distribution de documentation est massive, les contacts ne sont pas forcément qualitatifs. Cette manifestation est avant tout une foire commerciale. L'IRT se substitue aux chambres consulaires, ce n'est pas son rôle. Opération à ne pas renouveler ou dans des conditions financières différentes (l'IRT finance en totalité l'opération)* ». Malgré ce constat et la recommandation de ne pas renouveler l'opération, l'année suivante l'IRT a maintenu sa participation financière. En 2013 ; l'IRT n'a pas assuré sa présence à la foire de Paris « *la CCI ayant contacté l'IRT un mois avant l'échéance* ».

La chambre recommande à l'IRT de procéder à une évaluation générale (enjeu, objectifs recherchés, produits à proposer) de sa participation à l'ensemble des salons grand public afin de se recentrer sur les salons correspondant aux produits existants et aux clientèles ciblées. (recommandation n° 8).

3.1.3.3. La participation de l'IRT aux salons professionnels : focus sur Top Resa.

Les salons professionnels permettent aux représentants des différentes destinations de rencontrer les tours opérateurs, les réseaux d'agences de voyage et les compagnies aériennes et ainsi de faire le bilan des partenariats commerciaux engagés et de programmer la destination sur les différents canaux de distribution intermédiée. Sur la période contrôlée, l'IRT a participé à différents salons professionnels (Bedouk, Ditex, salons des comités d'entreprises, Top Resa) dont le plus important reste le salon Top Resa.

Une enveloppe financière croissante.

Le budget consacré au salon TOP RESA a augmenté de façon sensible durant la période sous contrôle : de 188 466 € en 2009, l'IRT a plus que doublé l'enveloppe financière avec 432 517 € de dépenses engagées sur ce salon en 2012 et 399 713 € en 2013.

Le caractère croissant des dépenses engagées sur ce salon s'explique, pour l'essentiel, par les investissements liés au stand de l'IRT. En effet, outre le montant élevé des frais d'inscription (182 476 € en 2012) payés par l'association ainsi que les dépenses de communication engagées durant le salon (affiches dans le hall et le parking du salon) et d'animation du stand (groupe musical, bar), les modifications multiples apportées au stand de l'IRT ont été source de dépenses croissantes.

Entre 2008 et 2012, le stand de l'IRT est réaménagé quasiment chaque année et augmente régulièrement de surface. Organisé en 2008 selon la formule « varangue », le stand de l'IRT occupe une surface de 145 m². En 2009, le stand est réaménagé en îlot et occupe désormais une surface de 155 m². En 2011, il est entièrement revu et occupe une surface de 200 m². En 2012, le stand est une nouvelle fois modifié et agrandi afin de renforcer la visibilité de la destination durant le salon : organisé en deux espaces distincts

(le bar et l'espace dédié aux rencontres avec les professionnels), le stand est plus haut (5 mètres de hauteur) et plus grand avec une surface désormais portée à 250 m². En 2013, un dôme est ajouté.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'IRT a avancé d'autres explications à l'augmentation des dépenses liées à TOP Resa : une présence croissante des professionnels sur le stand de l'IRT¹⁹, ce qui la conduit à agrandir et aménager différemment ledit stand et une communication et un achat d'espaces publicitaires sur le salon lui-même.

Une délégation de l'IRT dont la moitié des membres est composée de la presse locale.

Depuis 2008, l'IRT prend en charge la participation de sept à huit journalistes de la presse locale au salon TOP RESA qui s'ajoute aux huit personnes de l'IRT (administrateurs et salariés) qui composent la délégation envoyée à Paris.

L'association justifie cette prise en charge qu'elle estime à environ 30 000 euros par an par le double objectif de rendre compte auprès du public réunionnais de la participation de l'IRT à ce salon d'une part et de profiter des réseaux professionnels des journalistes locaux auprès de la presse métropolitaine afin de générer une couverture médiatique importante d'autre part. Lors de l'entretien de fin de contrôle, M. Vergès a précisé que s'il partageait l'énoncé du premier objectif, il se désolidarisait du deuxième argument avancé par l'IRT.

Sur le premier objectif ainsi affiché, l'association mobilise des crédits publics qui ne sont pas en lien avec son objet social. La participation de l'IRT au salon TOP RESA se justifie au regard de sa compétence liée à la promotion de la destination (directement attribuée par la loi aux comités régionaux de tourisme). La prise en charge des déplacements de journalistes locaux motivée par la communication à effectuer auprès de la population locale s'apparente à un achat de prestation de service qui n'a aucun lien avec la promotion de la destination.

Sur le deuxième objectif, la chambre relève que l'association finance une agence de presse dont le rôle est précisément d'assurer des relations permanentes avec les différents médias nationaux, de susciter voire accompagner des voyages de presse et d'organiser une veille média ; sa prestation consiste donc à générer une couverture médiatique importante sur la destination et à faire venir un nombre important de média aux conférences de presse organisées par l'IRT à Top Resa.

Des indicateurs qui ne permettent pas de mesurer l'efficacité de la participation de l'IRT à TOP RESA.

La signature des conventions de partenariat avec les tours opérateurs est effectuée lors du salon Top Resa. Elle donne lieu à un bilan des actions engagées l'année précédente et à la fixation des objectifs pour l'année suivante.

L'association empile dans ses documents de bilan de Top Resa des informations purement descriptives sans information sur le bilan des actions conduites avec les tours opérateurs partenaires. Le directeur de l'IRT a confirmé être destinataire des bilans chiffrés mais refuse d'en assurer une quelconque communication dans des documents destinés à être diffusés, car « *il faut respecter le secret commercial* ». La chambre souligne que ces informations sont dues aux administrateurs de l'IRT, ces derniers fixant le programme d'actions de l'association, et aux élus de la Région qui eux délibèrent sur le montant des

¹⁹ Jusqu'à 2010, c'est en moyenne une quinzaine de professionnels qui étaient présents sur le stand de l'IRT. En 2011, 20 professionnels étaient présents, en 2012, 26 professionnels du secteur se sont déplacés. La participation des professionnels n'est pas prise en charge par l'IRT, ces derniers s'acquittant de leurs frais de déplacement et payant une participation financière pour être présent sur le stand.

subventions attribuées à l'IRT. Sans être détaillé par tour opérateur, le suivi peut être assuré de façon annuelle sur la base d'un indicateur consolidé permettant de suivre l'évolution de la commercialisation de la destination par les tours opérateurs et les agences de voyage.

Le défaut de transparence de l'association à l'égard de ses propres administrateurs et des élus de la Région représente un handicap pour les prises de décision stratégiques concernant la reconduite des conventions de partenariat et empêche également les décideurs de l'association et de la Région d'avoir une vision claire sur le niveau de commercialisation de la destination par la vente intermédiée. La vente de la destination sur le marché métropolitain est en effet effectuée de façon croissante par de l'achat direct réalisé hors agences de voyage sans que la proportion de la vente directe et de la vente intermédiée ne soit communiquée aux décideurs.

La chambre recommande à l'IRT d'assortir ses bilans du salon Top Resa d'indicateurs chiffrés permettant de suivre le nombre de programmations nouvelles de la destination auprès de tours opérateurs qui ne commercialisaient pas La Réunion ainsi que le taux de programmation de la destination auprès des tours opérateurs commercialisant déjà La Réunion (recommandation n° 9).

Des soirées organisées sans mesure du suivi des contacts pris :

L'IRT organise chaque année, dans un lieu prestigieux de la capitale, une soirée TOP RESA à laquelle participe un nombre important d'invités (tours opérateurs, agents de voyage, compagnies aériennes, professionnels locaux, etc). En 2008, 612 personnes ont ainsi été invitées à une soirée aux Bains Douches. En 2011 deux soirées ont été organisées (150 personnes à la soirée à l'Assemblée Nationale et 400 personnes à la soirée AGV dans une péniche à Paris). En 2012, 600 personnes sont invitées au Club Haussmann. En 2013 l'IRT est la seule destination partenaire de la soirée « Top Resa fête ses 35 ans » organisée dans « le nouveau lieu IN de la capitale, la salle Electric » (source : rapport d'activité 2013).

Ces soirées sont l'occasion de nouer ou de renforcer les contacts avec les professionnels métropolitains. Le caractère élevé du nombre de participants ne favorisant pas les échanges, l'IRT a, en 2010, organisé « *une soirée plus intimiste à la demande des professionnels de manière à optimiser les échanges avec les professionnels métropolitains* ».

Les bilans effectués par l'association de ces soirées ne permettent pas de savoir si ces dernières ont permis de faciliter les contacts commerciaux, l'IRT se contentant de relater l'ambiance de la soirée. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'IRT a indiqué que les professionnels présents sur le stand utilisent ces soirées comme une opération de relations publiques.

3.1.4. Des partenariats commerciaux avec les tours opérateurs peu transparents sur les résultats et dont l'enjeu n'est pas maîtrisé

3.1.4.1. Des enveloppes financières non négligeables sur un partenariat correspondant à un mode de commercialisation minoritaire.

La Réunion est une destination peu intermédiée, la majorité des touristes accueillis ayant acheté directement leur séjour sans passer par l'intermédiaire d'une agence de voyage ou d'un tour opérateur. L'IRT estime à environ 20 % la part des touristes ayant acquis leur séjour via une agence de voyage. Les voyages à forfait, qui représentaient un quart des voyages en 2004-2005, n'en représentent plus aujourd'hui que 15 % (source : enquête IRT/INSEE flux touristique 2010). La clientèle métropolitaine, pour une très grande majorité (85 %), achète directement ses séjours.

Malgré le caractère peu intermédié de la commercialisation de la destination, l'IRT engage chaque année un partenariat financier avec les tours opérateurs et les agences de voyage pour une enveloppe financière croissante sur la période avec un montant total de 1,1 M€ entre 2009 et 2013. La chambre s'interroge sur l'enjeu de ce partenariat en métropole dès lors que les clientèles métropolitaines privilégient massivement l'achat direct. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'IRT a indiqué que, au-delà du poids des tours opérateurs dans les arrivées touristiques, « *ces opérateurs sont des lanceurs de tendance ; ils participent à la mise en avant d'une destination ; ils ont une influence vers le grand public* ».

3.1.4.2. Le manque de transparence sur les résultats commerciaux des partenariats avec les tours opérateurs et les agences de voyage.

L'IRT ne communique pas à ses administrateurs ni aux élus de la région les chiffres en sa possession sur le nombre de touristes ayant acheté leur séjour par l'intermédiaire d'un réseau tour-opérateur/agence de voyages. Aucune information n'est donc donnée sur l'enjeu de la commercialisation par le canal des tours opérateurs (part des ventes tour opérateur/total des ventes) ni sur l'évolution de la commercialisation par les tours opérateurs (nombre de tours opérateurs sur la période et nombre de nouvelles programmations).

Le rapport d'instruction rédigé par les services de la Région pour le comité local de suivi du 6 septembre 2012 fait le même constat : « *l'impact des actions auprès des tours-opérateurs est difficile à évaluer* ».

Comme pour l'ensemble des opérations engagées avec des partenaires commerciaux, l'association multiplie les informations purement descriptives ne permettant pas de mesurer l'efficacité de la dépense.

Aucune indication n'est également donnée sur les objectifs fixés en termes de ventes auprès des agences de voyages et les tours opérateurs, ce qui ne permet pas d'apprécier le niveau d'ambition que se fixe l'association dans le niveau d'intermédiation des ventes de la destination. Pourtant l'association dispose à la fois des chiffres sur les ventes réalisées par les agences et tours opérateurs avec lesquels elle a un partenariat et a également accès à des données plus larges. L'IRT peut consulter une plateforme-électronique de gestion des réservations. Cette plateforme utilisée dans le cadre d'un partenariat avec la société Forward DATA lui permet de suivre en temps réel les ventes effectuées par les agences de voyage. Un marché de prestation de suivi des ventes des agences a en effet été conclu avec cette société en 2011, pour un montant de 35 000 €, marché reconduit en 2012 et en 2013 pour la même somme (35 000 €) chaque année.

Quelques rares informations éparses et vagues sont données. Dans son rapport d'activité de l'année 2012, l'IRT, au sujet des partenariats avec les tours opérateurs, note que « *les résultats encourageants enregistrés par les tours opérateurs en 2011 (de 14 à 24 % d'augmentation des ventes par rapport à 2010) ont incité l'IRT à renouveler ces partenariats* ». Dans son rapport d'activité 2011, il est mentionné que le partenariat avec le tour opérateur Allibert Trekking a donné lieu à des ventes en augmentation entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2011 (318 soit une progression de 27 % par rapport à 2010).

3.1.4.3. Le manque de transparence sur le Megamascarun.

A ces partenariats reconduits sous forme de conventions, l'IRT a ajouté, en 2013, une formule nouvelle de rencontre avec les tours opérateurs et agences de voyage : le Megamascarun. Pour un montant total de 250 000 €, 189 agents de voyages européens, dont 90 agents de voyages français, ont été accueillis à La Réunion. Dans son rapport d'activité 2013, l'IRT motive l'organisation du Megamascarun par le fait que « *Tout le monde s'accorde sur un point : un agent de voyage est efficace au niveau des ventes sur*

La Réunion à partir du moment où il a séjourné sur l'île. L'éductour est le meilleur moyen de sensibiliser un vendeur à la destination ». Les objectifs affichés par l'association sont doubles : sensibiliser les professionnels aux atouts de la destination par l'organisation d'un circuit permettant de découvrir différents produits touristiques et dynamiser les ventes. Afin d'assurer un suivi commercial des agents de voyages ayant participé à l'événement, l'IRT indique avoir mis en place une charte d'objectifs et un challenge de vente. Aucune information n'est donnée sur les résultats commerciaux des ventes effectuées par les agences de voyage participant au Mascarun. Là encore, la chambre appelle l'attention de l'association sur la nécessité de faire preuve de transparence à l'égard de ses administrateurs et de ses financeurs (Région et FEDER).

3.1.4.4. La même absence de transparence sur le partenariat avec le Paris Saint-Germain (PSG).

L'absence d'information sur la traduction commerciale des partenariats commerciaux de l'IRT s'observe également hors du champ des tours opérateurs et agences de voyage. Le partenariat de l'IRT avec le PSG pour la saison de football 2011-2012 en championnat de ligue 1, réalisé pour un montant de 227 559 €, a consisté dans une opération de communication sur la destination engagée au parc des princes (diffusion des films de promotion à l'occasion des matchs, publicité sur les frontons du stade) mais également par une opération de relations publiques : lors des matchs PSG contre Lille le 18 décembre 2011 et PSG contre Rennes le 13 mai 2012, l'association a invité « *aux conditions VIP (cocktail et dîner en loge first, places privilégiées en tribune)* »²⁰, lors de chacune de ses soirées, vingt clients grands comptes dans le prolongement de la stratégie de l'IRT de renforcer ses actions en direction des comités d'entreprise et des professionnels du tourisme.

Aucun suivi n'est assuré par l'association sur les résultats partenariaux et commerciaux résultant de ces contacts pris, l'association se contentant dans son bilan sur ce partenariat d'indiquer que « *vingt invités ont eu la chance d'être présents lors de chacune de ces soirées exceptionnelles où se côtoient footballeurs du PSG, ambassadeurs de l'île, tours opérateurs et Miss Réunion. La présence de l'île de la Réunion lors de ces deux matchs a été très remarquée et laisse un souvenir impérissable dans les mémoires des invités comme des dirigeants du PSG* ». Parmi les invités figuraient notamment des représentants des comités d'entreprise de Coca Cola et de la société Redbull. Aucun résultat de ces contacts n'est donné par l'association.

3.1.5. Des actions sans rapport direct avec le tourisme.

3.1.5.1. Le festival de Cannes

En 2012 et 2013, l'IRT a assuré une présence au Festival de Cannes, motivant sa participation par deux objectifs : faire connaître les moyens mis en place par la Région Réunion pour faciliter les tournages sur l'île et augmenter la visibilité de La Réunion sur le marché du cinéma et faire de La Réunion une terre de tournage. L'IRT précise avoir souhaité « *s'associer à la Région Réunion pour soutenir le concept de « La Réunion terre d'images et de tournages. Il s'agit d'un label destiné à attirer un maximum de producteurs sur l'île afin d'y développer la filière cinématographique et vendre la destination au plus large public* » (rapports d'activité 2012 et 2013).

²⁰ Bilan convention partenariat PSG, IRT

L'IRT a occupé un espace situé en plein cœur du village international dans lequel elle a assuré la gestion du bar du pavillon aux couleurs de La Réunion ; elle a distribué des brochures aux réalisateurs et producteurs de films présentant la destination et a organisé une soirée réunissant 400 personnes en 2012. La présence au festival de Cannes a selon l'association conduit 200 personnes à fréquenter chaque jour l'espace Réunion. Comme pour l'ensemble des actions engagées sur le marché métropole, l'IRT n'indique pas les résultats chiffrés des contacts pris, se contentant d'indiquer que sa participation a permis des « *prises de contacts intéressants avec de nombreux producteurs et réalisateurs* ». Cette participation a conduit l'IRT à mobiliser une enveloppe financière de 40 000 € en 2012 et 46 405 € en 2013, hors frais de déplacement des salariés et administrateurs de l'IRT.

Il n'appartient pas à l'association de se substituer ou de compléter les services de la collectivité régionale pour « *faire connaître les moyens mis en place par la Région Réunion* ».

Par ailleurs, le lien avec le tourisme semble ténu même si la chambre convient que des films tournés à La Réunion peuvent contribuer indirectement à promouvoir les paysages de l'île et que les réalisateurs et producteurs de cinéma peuvent constituer un segment de clientèle cible en lien avec une des niches prioritaires définies par le bureau de l'IRT (photographie). Le positionnement et la motivation de l'association dans le dispositif « Terre de Tournage » ne semblent pas être pensés en ce sens. La composition de la délégation de l'IRT – des hôtes pour la gestion du bar et des administrateurs et salariés de l'IRT sans lien avec le monde du cinéma – n'a pas été conçue pour répondre aux questionnements techniques spécifiques à cette profession (conditions de tournage et contraintes réglementaires en lien avec le parc national notamment).

3.1.5.2. Les dépenses de relations publiques.

Jusqu'en 2012, les dépenses de l'IRT en lien avec des opérations dites de « relations publiques » (40 000 € en moyenne par an) étaient très majoritairement consacrées à l'accueil des gagnants de séjours à La Réunion à l'issue des différents jeux concours organisés par l'association et aux congressistes à qui la destination était présentée.

Des dépenses ont été engagées sans lien direct avec le tourisme et n'avaient pour seul objet que l'accueil de personnalités afin de donner une bonne image de la destination et de l'association. Ont ainsi bénéficié de prise en charge par l'IRT, des personnalités issues de milieux différents (ambassadeur, ministre, footballeur, artistes).

En 2013 l'enveloppe financière dédiée à ces « relations publiques » augmente (70 483 €). La chambre note la part croissante des dépenses liées à l'accueil de personnalités dont le lien avec le tourisme semble bien lointain. La mobilisation par l'IRT d'une enveloppe dédiée à l'accueil des gagnants de séjour et des congressistes s'exerce dans le prolongement de ses compétences ; en revanche, les dépenses prises en charge par l'IRT pour le confort de personnalités qui ne sont pas directement liées au secteur touristique n'est pas compatible avec son objet social.

L'objectif de promouvoir une « image positive » de la destination auprès de prescripteurs potentiels pourrait conduire l'association à accroître toujours plus cette enveloppe, n'importe quelle personne pouvant être considérée comme un prescripteur potentiel de la destination. Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été indiqué à la chambre que des contreparties sont demandées aux personnalités (interviews, participation sur les réseaux sociaux...).

3.2.L'information et la commercialisation et la plateforme e-tourisme.

3.2.1. L'information et la commercialisation à travers la plateforme e-tourisme.

3.2.1.1. Les prestations de la plateforme :

L'IRT assure l'information des touristes et la commercialisation des structures touristiques (hébergements, loisirs) en mobilisant les ressources d'une plateforme e-tourisme dite plateforme « soubik ²¹», opérationnelle depuis 2009, dont la vocation est de rassembler l'ensemble de l'information sur la production touristique de l'île et de favoriser la vente en ligne sur une plateforme ouverte aux producteurs réunionnais (hébergements, restauration, loisirs, locations de voiture) et aux distributeurs commercialisant l'offre touristique (offices de tourisme, agences réceptives, centrales de réservation).

Cette plateforme offre des services mutualisés d'information et de réservation partagés par l'IRT et les offices et maisons du tourisme ; elle est composée de deux blocs principaux.

Un bloc dédié à l'information comporte une base régionale des prestataires touristiques, une base régionale des lieux dits remarquables, un agenda mutualisé des événements et des sites internet (le site portail de la destination ouvert depuis le 17 juin 2009 ainsi que dix sites internet associés²²). La plateforme permet ainsi aux internautes de connaître les produits proposés à La Réunion, via un moteur de recherche permettant un tri par label, localisation et catégorie de produits avec une géolocalisation et un lien direct sur les sites des prestataires.

Un autre bloc est dédié à la réservation des séjours à La Réunion ; il est composé à la fois d'une place de marché qui agrège les disponibilités des structures touristiques et effectue une mise en relation entre les clients et lesdites structures et de la centrale de réservation de l'IRT qui permet la commercialisation par l'IRT des structures partenaires au travers de plusieurs canaux (téléphone, courriers, mails, achats en ligne).

3.2.1.2. Une exploitation confiée à l'IRT par voie conventionnelle.

La Région Réunion, propriétaire de la plateforme e-tourisme, en a confié l'exploitation à l'IRT par deux conventions pluriannuelles : la convention signée le 25 juin 2009 qui a pris fin le 13 août 2011 et la convention du 1^{er} octobre 2012 qui ne prévoit aucune stipulation sur la durée de l'exploitation. Entre le 14 août 2011 et le 1^{er} octobre 2012, l'association a exploité la plateforme e-tourisme, sans base juridique, aucune convention n'ayant couvert cette période.

Au titre de ces conventions, l'IRT a en charge les missions suivantes :

- La production de contenus numériques avec l'actualisation des informations sur les sites portail et les sites thématiques en plusieurs langues, l'actualisation de la base de données régionale recensant l'offre touristique à travers une collecte de données régulière et une géolocalisation des prestataires, le contrôle des sites internet des partenaires dont les liens sont indexés sur le portail et les sites thématiques, et une communication ciblée auprès des touristes, des intermédiaires du tourisme et des prescripteurs ;

²¹ Le terme soubik, issu du vocabulaire créole, désigne le panier permettant de faire son marché.

²² les quatre sites territoriaux exploités par les offices de tourisme intercommunaux, cinq sites thématiques : volcan, eau-mer, éco-tourisme, patrimoine, villages créoles et, depuis 2010, un site dédié à l'actualité de la destination

- L'assistance des producteurs et des distributeurs à la commercialisation (gestion des adhésions, gestion des dépenses et recettes, formation des professionnels à l'utilisation des outils) avec un cadrage conventionnel sur les tarifs auxquels sont soumis les opérateurs ;
- L'administration de la plateforme (exploiter techniquement la plateforme et la faire évoluer pour que les prestataires bénéficient de services de qualité).

Des dispositions conventionnelles non actualisées.

La convention de mise à disposition de la plateforme e-tourisme signée en 2012 par la Région et l'IRT prévoit quatre niveaux de prestations en direction des professionnels du secteur. Seul le niveau 1 est gratuit. A partir du niveau 2, les prestations sont payantes. L'IRT a indiqué à la chambre qu'avant la mise en place de la plateforme, la Région a réalisé une étude qui concluait que des prestations effectuées gratuitement entraient directement en concurrence avec les prestataires privés (notamment les agences réceptives). Il a été décidé que les commissions prélevées sur les ventes étaient entièrement dédiées au financement d'outils et de prestations nécessaires à la valorisation de la plateforme.

La chambre relève que les quatre niveaux de prestations prévus par la convention ne correspondent plus aux prestations actuellement fournies par l'IRT dans le cadre de la plateforme e-tourisme.

La convention signée en 2012 et toujours en vigueur prévoit une organisation des prestations de la plateforme autour de quatre niveaux de services.

Le niveau 1, gratuit, propose au producteur touristique d'être référencé dans la base régionale de données, avec une description brève de la prestation, une photo et un lien possible sur son site internet²³.

Le niveau 2, payant, propose aux producteurs touristiques (hébergements, loisirs, loueurs de voiture, etc) des outils de vente en ligne (création d'un mini site internet sans moteur de réservation, création d'un mini site avec un moteur de réservation, installation d'un moteur de réservation sur le site internet de l'établissement) et une facturation, qui distingue selon le type de produit (hôtellerie ou prestataire de loisirs) et la taille (plus ou moins de 50 chambres) de l'adhérent, allant de 250 € à 1 200 € pour la part fixe et une part variable de 3 à 8 € par réservation.

Le niveau 3, payant, propose aux distributeurs (agences de voyage, centrales de réservation dont la centrale de réservation de l'IRT) des outils leur permettant de gérer et de vendre en ligne leur production (produits simples ou packages).

Le niveau 4 s'adresse aux offices de tourisme ; il permet de mettre gratuitement à leur disposition des outils leur permettant de réaliser leurs missions de promotion et de commercialisation du territoire.

Dès l'année de la signature de la convention de mise à disposition de la plateforme Soubik, en 2012, les niveaux de prestations de la plateforme ainsi que les différents tarifs ont été réformés sans actualisation de la convention. L'IRT motive ces ajustements successifs par la nécessité de s'adapter au marché et indique qu'ils ont été effectués avec l'accord de la Région.

²³ Sous réserve que le producteur adhère à la charte de qualité du site internet.

Les niveaux 1 et 4 n'ont pas changé mais les niveaux 2 et 3 ont été révisés à deux reprises, une première fois en 2012 et une seconde en 2014. Au moment où la chambre clôture son contrôle, quatre niveaux de prestations sont offerts aux prestataires :

- L'offre visibilité : l'opérateur a son propre moteur de réservation; la cotisation annuelle varie entre 500 € et 1800 € selon la catégorie (hôtellerie, autres prestataires d'hébergement, locations saisonnières/gestionnaires de biens, prestataires de loisirs) et le nombre de chambres ;
- L'offre tranquillité : ce niveau s'adresse à ceux qui souhaitent être commercialisés par la centrale régionale de réservation de l'IRT ; il permet aux opérateurs d'accéder à une pluralité de canaux de distribution (internet, offices de tourisme, agences réceptives, demandes gérées par la plateforme téléphonique). La vente est intermédiée. L'opérateur ne verse pas de cotisation annuelle à l'IRT ; cette dernière se rémunère sur des commissions prélevées sur les ventes. Les taux de commission sont fixés dans les conventions de distribution commerciale que l'IRT signe avec chaque prestataire commercialisé ;
- L'offre liberté : ce niveau permet à l'opérateur touristique de proposer la réservation en ligne à ses clients. Un moteur de réservation est intégré sur son site internet avec un module de paiement sécurisé. C'est une vente directe au client. Les conditions tarifaires et le montant dû par réservation varient en fonction de la catégorie et du nombre de chambres²⁴ ;
- L'offre liberté+ s'adresse aux prestataires qui souhaitent bénéficier de l'ensemble des canaux de distribution (offre liberté + offre tranquillité). Les conditions tarifaires et les prélèvements sur les réservations sont les mêmes que pour l'offre liberté.

L'attention de l'association est appelée sur la nécessité d'actualiser la convention qui la lie à la Région, celle-ci étant largement caduque.

3.2.2. Une plateforme qui permet l'exercice des prestations indispensables à l'exercice de ses missions.

3.2.2.1. Des dispositions conventionnelles inadaptées.

La chambre s'étonne que selon les dispositions des conventions signées en 2009 et 2012, la région n'exclut pas la possibilité d'exploiter cette plateforme en régie (« *la région pourra utiliser son droit de mise en régie totale ou partielle dans le cas où l'IRT manquerait de façon grave et répétée à l'une ou plusieurs de ses obligations essentielles²⁵* ») et qu'en fin de convention « *la région prendra notamment toutes les mesures nécessaires pour faciliter le passage progressif de la gestion du réseau par l'IRT, à sa gestion par un autre cocontractant ou à un nouveau mode de gestion* ».

La plateforme e-tourisme permet à l'IRT de disposer des outils nécessaires à l'exercice de ses missions notamment au titre de l'information des touristes et de la promotion de la destination. Confier l'exploitation de la plateforme à un autre opérateur conduirait à déposséder l'IRT de la maîtrise d'au moins deux outils de base consubstantiels à l'exercice de ses missions : l'exploitation du site portail de la destination et la base de données régionale.

²⁴ Offre liberté : hôtels plus de 50 chambres (1200 € + 8 € par réservation) ; hôtels de 21 à 50 chambres (800 € + 5 € par réservation) ; hôtels jusqu'à 20 chambres (500 € + 5 € par réservation) ; autres prestataires hébergement (500 € + 3 € par réservation) ; propriétaires de locations saisonnières : plus de 20 biens (1200 € + 8 € par réservation), jusqu'à 10 biens (800 € + 5 € par réservation), jusqu'à 4 biens (500 € + 3 € par réservation) ; prestataires loisirs (500 € + 3 € par réservation).

²⁵ (assistance aux utilisateurs médiocre, données sur l'offre touristique non mises à jour, sites internet non actualisés, nombre d'abonnés en forte décroissance sans explication conjoncturelle...)

Par ailleurs, s'agissant de la partie de la plateforme relative à la commercialisation de l'offre touristique, il serait difficile d'envisager d'en confier l'exploitation à un autre opérateur, aucun office de tourisme n'ayant à La Réunion l'habilitation lui permettant de commercialiser l'offre touristique hors de son ressort géographique. En effet, selon les dispositions de l'article L. 211-18 du code du tourisme, la commercialisation de voyages et de séjours touristiques implique que les personnes physiques ou morales concernées s'immatriculent au registre tenu par Atout France. L'IRT dispose de cette immatriculation²⁶ ce qui lui permet de commercialiser l'offre touristique simple sous forme de forfait mais hors vente de billets de transport pour l'ensemble du territoire réunionnais. Les offices de tourisme de La Réunion sont également immatriculés mais ne peuvent exercer ces activités de commercialisation (hors vente des transports) que sur leur ressort géographique. Seules les agences de voyage disposent d'une telle habilitation à l'échelle de La Réunion. En définitive, seule l'IRT ou une agence réceptive pourraient remplir les conditions réglementaires pour exploiter une partie de la plateforme e-tourisme laquelle insère par ailleurs en son sein des prestations inhérentes aux compétences d'un comité régional de tourisme et regroupe des services indispensables à l'exercice de missions d'intérêt général par l'IRT.

L'attention de l'IRT et de la Région est appelé sur la nécessité de réviser ces dispositions conventionnelles soit en prévoyant le transfert de la propriété de tout ou partie (au moins le site portail et la base de données) de la plateforme vers l'IRT, soit en supprimant ce type de clause.

La Région a indiqué qu'en tant que propriétaire de la plateforme, équipement innovant développé sur des fonds européens, elle considère avoir agi en bonne gestionnaire en prévoyant d'en retirer l'exploitation à l'IRT dans le cas où des manquements graves et répétés à ses obligations seraient constatés.

3.2.2.2. La commercialisation par l'IRT de l'offre touristique s'exerce dans le cadre de l'intérêt général.

Les dispositions législatives du code du tourisme relatives aux missions des comités régionaux (article L. 131-8) et départementaux (article L. 132-4) du tourisme prévoient la possibilité pour les collectivités régionales et départementales de confier à ces comités des missions d'« assistances techniques à la commercialisation » (comités régionaux du tourisme) et « la commercialisation de produits touristiques » (comités départementaux du tourisme). La commercialisation des produits touristiques est donc une compétence facultative qui, lorsqu'elle est prise en charge par les comités départementaux et régionaux du tourisme, mais plus largement par les organismes locaux du tourisme (offices du tourisme, CDT et CRT), se traduit généralement par la mise en marché d'hébergements ou de produits de loisirs dits « secs » (c'est-à-dire hors forfait et assemblage), l'assemblage et la commercialisation de produits en forfaits tout compris pour clientèles individuelles ou groupes.

²⁶ IM97411007 délivrée le 28 juin 2011. Avant la réforme de 2009, l'autorisation de vente de séjour et de voyages était conditionnée, pour les organismes locaux du tourisme, à un agrément préfectoral que l'IRT a obtenu par arrêté enregistré le 29 octobre 2008 (arrêté n° 974 08 0001). Les organismes territoriaux immatriculés au registre des opérateurs de voyages et de séjours tenu par Atout France sont au nombre de 436 offices de tourisme, 67 comités départementaux du tourisme et 7 comités régionaux du tourisme parmi lesquels figure l'IRT.

Le code du tourisme prévoit dans ses dispositions relatives à la vente de voyages et séjours, réformées par la loi du 22 juillet 2009, que les organismes locaux de tourisme, bénéficiant du soutien de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupement - dès lors qu'ils remplissent les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou séjours fixées à l'article L. 141-2²⁷ - peuvent se livrer ou apporter leur concours à ces opérations « *dans l'intérêt général* » et « *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* » (article L. 211-1 III).

La chambre a vérifié que, conformément aux dispositions de l'article L. 211-1(III) du code du tourisme, l'IRT assure une mission d'intérêt général au travers de la commercialisation des offres des petites structures peu présentes dans les catalogues de vente des tours opérateurs et des agences de voyage. Elle a comparé les propositions relatives aux hébergements proposés sur la zone ouest de l'île par différents sites privés de réservation en ligne (lastminute.com, opodo.fr, expedia, Go Voyages.com, Booking.com) avec celles de la plateforme e-tourisme gérée par l'IRT (www.reunion.fr). Le détail des comparaisons figure en annexe 1 et 2 du présent rapport.

Les comparaisons établies pour plusieurs séjours (séjours du 16 au 22 mai 2014, du 27 juin au 3 juillet 2014, du 11 au 17 juillet 2014, du 1^{er} au 7 août 2014 et du 30 octobre au 4 novembre 2014) révèlent que seule la plateforme e-tourisme propose des hébergements en gîtes, en chambres d'hôte et meublés de tourisme ; (cf. annexe 1) et que, s'agissant des hébergements proposés à la fois sur la plateforme e-tourisme et les plateformes privées, les tarifs sont systématiquement moins chers sur la plateforme exploitée par l'IRT (cf. annexe 2) pour un certain nombre d'hôtels (Boucan Canot, Blue Beach, Swalibo), avec des tarifs inférieurs aux sites privés variant de – 218 € à – 74 €. De plus, au vu des propositions des différents sites, il apparaît que la plateforme e-tourisme gérée par l'IRT concurrence peu les sites privés en ligne, ces derniers proposant davantage d'offres d'hôtels que la plateforme exploitée par l'IRT²⁸.

3.2.3. Un risque de clauses abusives dans les conventions conclues avec les producteurs touristiques.

L'IRT conclut avec les producteurs touristiques (gîtes, chambres d'hôtes, hôtels, loueurs de voiture, loisirs etc) des conventions de distribution commerciale qui encadrent les conditions de commercialisation de l'offre touristique par la centrale de réservation. Des engagements différents selon les parties sont ainsi prévus.

L'IRT s'engage à agréger l'offre régionale au sein de sa centrale d'information et de réservation et à la distribuer à travers tous les réseaux de distribution, à assurer la gestion de la relation clientèle pour les prestations du producteur, à permettre aux producteurs d'accéder au centre serveur régional pour effectuer le suivi de leurs réservations, à assurer la formation du prestataire, à animer les réseaux de distribution partenaires de l'association et à proposer tout au long de l'année des éducteurs sur les produits vendus afin d'améliorer les ventes de prestations, à assurer un premier niveau de service en ligne sur les logiciels de réservation pour le prestataire, à prendre en charge la facturation et le recouvrement des

²⁷ Les conditions nécessaires à remplir pour exercer l'activité sont des conditions d'aptitude professionnelle, de garantie financière et d'assurance de responsabilité civile professionnelle. Ces conditions s'appliquent à toutes les personnes physiques ou morales qui exercent, sans exclusivité, l'activité d'organisation ou de vente de prestations touristiques et de forfaits.

²⁸ Si l'IRT propose la commercialisation de cinq hôtels et deux résidences hôtelières - cette commercialisation s'opérant par une mise en lien de la plateforme e-tourisme vers les outils de réservation de ces établissements - les sites privés proposent de nombreuses offres non couvertes par la plateforme (Lux, Saint-Alexis, Saint-Michel, Les Créoles, Le Récif, Tama Hôtel, Dimitile, etc).

prestations auprès des différents réseaux de distribution et à informer au mieux la clientèle sur les produits vendus.

Le prestataire s'engage sur la qualité des prestations et à se mettre en conformité avec la réglementation notamment en contractant une assurance en responsabilité civile et professionnelle.

Le fait pour l'association d'interdire aux prestataires de modifier le contenu des prestations en cours d'année, de limiter leur liberté tarifaire en ne les autorisant à modifier leurs tarifs uniquement à l'occasion des offres promotionnelles ainsi que l'engagement attendu des prestataires qu'ils attribuent des tarifs préférentiels à l'IRT pour les éducteurs (dont les programmes sont établis par la seule IRT) pourrait être analysé comme déséquilibrant de manière significative les obligations des parties.

La chambre attire l'attention de l'IRT sur le risque que la combinaison de ces clauses puisse conduire à les considérer comme étant abusives au titre de l'article L. 442-6-1-2° du code de commerce parce qu'elles constitueraient des « *obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties* ». La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a ajouté à la liste des pratiques abusives sanctionnées par l'article L. 442-6 du code de commerce une nouvelle pratique abusive consistant à « *soumettre ou tenter de soumettre un partenaire commercial à des obligations créant un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties* » (article L. 442-6-1-2°). L'auteur d'une telle pratique engage sa responsabilité civile et peut se voir condamner à des dommages et intérêts.

3.2.4. L'analyse de l'efficacité de l'intervention de l'IRT sur le champ de l'information aux touristes.

3.2.4.1. L'information aux touristes dans le contexte de la communication de crise.

L'information aux touristes est prise en charge par trois services distincts :

- Depuis 2010, une plateforme téléphonique externalisée confiée, sur la base d'un appel d'offres, à une entreprise pour 7 400 € par mois. Cette plateforme téléphonique assure l'information dite de premier niveau (information générale sur la destination) ;
- Le service de renseignement et d'information de la centrale de réservation de l'IRT, logé dans le pôle information et commercialisation, qui assure une information dite de niveau 2²⁹ aux touristes désireux de se rendre à La Réunion (trois emplois équivalent temps plein sont mobilisés par l'IRT) ;
- Le service de communication de crise, qui dépend du pôle communication et promotion, est chargé d'établir les éléments de langage sur la communication de la destination en direction des publics extérieurs dans le contexte des nombreux épisodes qui ont touché l'image de La Réunion (requin, incendies), à charge ensuite pour la plateforme externalisée et la centrale de réservation de répercuter les positionnements ainsi définis. L'IRT a recours à un cabinet spécialisé qui intervient en conseil pour la gestion des dossiers (écriture des argumentaires, formation, communiqués de presse).

²⁹ Définition du niveau 2 par l'IRT : « Outre les demandes de réservation, les questions traitées en niveau 2 par les conseillers clientèle spécialisés IRT concernent essentiellement les demandes d'information sur les temps de marche, l'état des sentiers, les demandes de documentation et les conseils pour préparer un séjour ».

Tout au long de la période sous revue, la plateforme de l'IRT a eu des difficultés à traiter l'ensemble des appels téléphoniques. Ainsi, en 2008, les statistiques du centre d'appel de la centrale de réservation démontrent l'impossibilité pour l'association de traiter l'ensemble des appels reçus (30 % des 64 757 appels ont été traités). En 2009, seul 28 % des 65 994 appels reçus ont pu être servis. Le faible taux de réponse aux appels téléphoniques s'explique selon l'IRT par le manque d'effectifs. En 2012, le taux d'appels servis augmente à 59,9 % sur un total d'appels en baisse (26 587). En 2013, le taux d'appel s'améliore (66 %) mais sur un total d'appels encore décroissant (20 335).

La chambre attire l'attention de l'association sur les risques anxigènes qu'une telle organisation de la communication de crise, éclatée entre trois niveaux, peut engendrer auprès d'un touriste inquiet et demandeur d'information, notamment sur la baignade à La Réunion. En effet, le seul fait d'être renvoyé sur trois correspondants potentiels (la plateforme téléphonique de premier niveau, la plateforme téléphonique de la centrale de réservation et in fine un correspondant du service communication de crise) peut nourrir une inquiétude voire une méfiance.

Une radio locale a d'ailleurs fait l'expérience d'interroger l'IRT sur les risques associés à la baignade suite aux différentes attaques de requins. Interrogée, en octobre 2013, sur la possibilité de se baigner, alors qu'une attaque récente de requin a été relayée par les médias, par un journaliste de cette radio qui s'est fait passer pour un touriste métropolitain³⁰, l'IRT a multiplié les correspondants chargés de répondre à cette question et a apporté des réponses hésitantes sur les zones de baignade autorisées et semblait méconnaître les dispositions de l'arrêté préfectoral interdisant la baignade sur le littoral réunionnais en dehors du lagon et des aires surveillées. La même radio a interrogé à nouveau l'IRT, en février 2014, en se faisant passer pour un touriste nantais, sur la possibilité de pratiquer des activités nautiques à La Réunion. Là encore, des réponses hésitantes de l'IRT ont été apportées par les deux correspondants qui se sont succédé dans la prise en charge de l'appel téléphonique.

Dans le prolongement de sa recommandation n° 2, la chambre conseille à l'IRT d'engager une réflexion sur la possibilité de mutualiser l'information touristique avec les offices de tourisme. L'information aux touristes relève également de la compétence des offices de tourisme qui, compte-tenu de leur ancrage territorial, maîtrisent les problématiques en œuvre sur leur ressort géographique.

3.2.4.2. L'information à travers le site portail de la destination (www.reunion.fr).

Malgré la croissance des taux d'audience du site portail, les nombreux enrichissements de ses contenus ainsi que les traductions en plusieurs langues étrangères (ce qui a mobilisé un volume financier conséquent), l'IRT s'apprête à réformer complètement le site portail de la destination.

Ce site portail, lancé dans sa version française le 17 juin 2009, a fait l'objet d'une traduction en plusieurs langues étrangères. La version anglaise du site a ouvert en décembre 2009 et fait l'objet d'un renforcement du nombre de pages traduites (en 2009 : entre 60 et 70 pages traduites). Le portail reunion.fr propose trois versions complètes (français, anglais, allemand). Les autres langues étrangères sont traitées à travers des minisites internet.

³⁰ La journaliste a appelé le numéro azur « conseils et réservation » (0810.160.000)

Le site reunion.fr a une visibilité importante et croissante sur la période qui en fait, selon l'IRT, « *un des plus performants sites internet institutionnel de promotion touristique au niveau national* ». Le nombre de visiteurs uniques a augmenté de 495 % entre l'année 2009 et l'année 2013, avec une prépondérance de visiteurs métropolitains (41,5 %) et réunionnais (35,9 %) en 2013.

Tableau n° 9 : site portail (www.reunion.fr)

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de connexions au site	304 487	875 046	1 262 781	1 400 000	2 131 453
Nombre de visiteurs uniques	230 913	643 119	894 411	960 000	1 374 241
Provenance géographique des visiteurs	France : 78% Réunion : 8,9% Belgique : 1,7%	France : 644 129 (73,6%) Réunion : 75 842 (8,7%) Allemagne : 22 553 (2,6%) Belgique : 19 081 (2,2%) Suisse : 16 319 (1,9%)	France : 782 915 (62%) Réunion : 226 528 (18%) Allemagne : 75 246 (6%) Belgique : 27 123 (2%) Suisse : 26 584 (2%)	France : 47,7% Réunion : 25,4% Allemagne : 10% Canada : 2,5% Belgique : 2,3% Suisse : 1,8%	France : 41,5% Réunion : 35,9% Allemagne : 5,1% USA : 4,6% Belgique : 1,8% Suisse : 1,5%

Source : IRT

Depuis sa mise en ligne en 2009, le site portail s'est étoffé de nouvelles rubriques (visites virtuelles, lieux remarquables, randonnées, etc) et a également vu sa charte graphique modifiée ainsi que celle des fiches d'établissement. L'IRT a réalisé plusieurs enrichissements des contenus du site portail : une carte interactive représentant les établissements de l'île, un site internet pour téléphone mobile « afin que chaque touriste puisse devenir un ambassadeur de La Réunion », des applications pour smartphones et tablettes tactiles, une application et des vidéos permettant la visite virtuelle de la destination à 360°, etc.

Une refonte complète du site :

Malgré l'augmentation importante de la visibilité du site portail en cours de période et les améliorations régulièrement apportées, l'IRT a décidé de lancer en 2014 un marché de refonte complète qui reprendra les fonctionnalités existantes.

L'IRT motive la refonte totale du site portail par le fait que les différentes évolutions apportées au site depuis sa mise en place « *ne se sont pas faites dans une grande homogénéité graphique et ergonomique et n'ont pas intégré au mieux les toutes dernières fonctionnalités de partage et de diffusion de l'information permises par les réseaux sociaux ...* ». *L'IRT dispose aujourd'hui d'un panel d'outils pour lesquels il est important de retrouver une synergie commune. Le site reunion.fr est en décalage vis-à-vis de ces outils et des tendances du moment en termes de navigation et d'ergonomie* ».

Le marché a été lancé en décembre 2013 pour un budget prévisionnel de 24 900 € pour le lot 1 et 72 300 € pour le lot 2. Ce marché a été précédé d'un audit sur la communication digitale à travers le site reunion.fr pour un montant de 13 779 €. Ces sommes s'ajoutent à celles directement prises en charge par la Région.

3.2.4.3. L'information à travers la base de données régionale.

Une actualisation difficile :

L'actualisation de la base de données représente un enjeu important pour l'IRT. En effet, une base de données à jour permet de délivrer une information fiable aux touristes sur les produits touristiques existants. Par ailleurs, cette base de données est utilisée par l'IRT – et dans une moindre mesure par les offices de tourisme – pour l'édition des brochures présentant la destination et alimente les sites thématiques et territoriaux associés au portail de la destination ainsi que les applications développées pour les smartphones. La mutualisation des informations sur l'offre touristique grâce à l'exploitation de la base de données permet ainsi à l'IRT d'éviter de maintenir plusieurs bases d'information et la redondance des actions de collecte d'information. Cela permet également la remontée d'informations vers les offices de tourisme et les intercommunalités sur les offres existantes sur leur territoire.

Afin d'actualiser la base de données régionale, l'IRT procède chaque année à la mise à jour ou à la correction des éléments relatifs aux fournisseurs eux-mêmes et aux fiches présentant les établissements et leurs produits. Cette actualisation se traduit par l'envoi à chaque prestataire d'une attestation d'adhésion et de deux mailings ainsi que par la mise à leur disposition d'une adresse mail dédiée (soubik@reunion.fr);

L'IRT se heurte, durant toute la période sous revue, à un faible taux de retour des attestations annuelles (17 % en 2012). Les plus grandes difficultés à obtenir des données actualisées concernent essentiellement les nouveaux opérateurs et ceux qui ont disparu. Le total des prestataires touristiques référencés dans la base régionale s'élève à 2 462 en 2013 (1997 en 2009, 2 106 en 2010, 2 280 en 2011 et 2 400 en 2012).

L'association a souhaité, dès 2009, organiser une veille sur l'information contenue dans la base de données en s'appuyant sur les offices de tourisme et les intercommunalités ainsi que sur les professionnels eux-mêmes pour les inciter à remonter l'information tout au long de l'année. L'IRT fait état, dans ses rapports d'activité, de sa difficulté à mobiliser les offices de tourisme dans l'actualisation des données, particulièrement pour les établissements en cessation d'activité, et plaide également pour un renforcement du partenariat avec les chambres consulaires. La chambre conseille, dans le prolongement de sa recommandation n° 2, une mobilisation plus active de la FRT dans son rôle d'animation des offices et maisons du tourisme.

La traduction de la base de données régionale : un exercice générateur de dépenses récurrentes.

Le nombre de mots dans la base de données s'élève à environ 600 000 mots. Le travail fastidieux d'actualisation de la base de données et la traduction en plusieurs langues (ainsi que l'actualisation des données ainsi traduites) génèrent des dépenses récurrentes liées au caractère continu de l'exercice. La traduction complète de la base de données régionale en anglais a été réalisée en 2011³¹ (du 1^{er} mai au 21 décembre) pour un coût de 71 042 €. Dès 2012, l'IRT a procédé à la réactualisation de la base de données en anglais et s'est lancée dans la traduction de la base en allemand. Le bureau de l'IRT a validé en 2012 un contrat cadre de traduction de la base de données en allemand sur trois ans pour un coût total de 150 000€. En 2012, 2 311 fiches de la base de données ont été traduites et modifiées en anglais. En 2013, 1939 fiches ont été traduites et modifiées en anglais et 2 379 fiches ont été traduites et modifiées en allemand.

³¹ 2093 fiches d'établissements ont été traduites.

3.2.5. L'analyse de l'efficacité de l'intervention de l'IRT sur le champ de la commercialisation de l'offre touristique.

3.2.5.1. La centrale de réservation de l'IRT.

La centrale de réservation de l'IRT a un rôle d'intermédiation entre le producteur (gîtes, chambres d'hôte, locations saisonnières, hôtels, loisirs etc) et le client et/ou le distributeur (lorsque les offres des producteurs commercialisés par la centrale sont vendues par les offices de tourisme et les agences réceptives).

Les producteurs dont les offres sont commercialisées par la centrale de réservation sont majoritairement des petites structures qui « *ne sont pas structurées pour gérer un moteur de réservation* » (IRT) et qui préfèrent donc passer par un intermédiaire de vente chargé non seulement de la vente mais également de la gestion de la relation client en amont³². De plus, la centrale de réservation de l'IRT vérifie annuellement que les producteurs disposent des certifications et assurances nécessaires à l'exercice de leurs activités.

Un nombre stable sur la période:

En 2013, 230 prestataires sont commercialisés par la centrale de réservation de l'IRT (230 en 2009, 232 en 2010, 218 en 2011, 200 en 2012), ce qui représente 9 % des prestataires référencés dans la base de données régionale. L'IRT explique ce faible niveau – resté globalement stable sur la période - par le fait que seuls les prestataires labellisés ou classés (hôtels) sont commercialisés (l'ensemble des prestataires référencés ne sont pas tous labellisés) et par le fait que ce sont pour l'essentiel les structures dites du « tourisme diffus » (gîtes, chambres d'hôtes, meublés de tourisme) qui s'adressent à l'IRT.

Une prépondérance des gîtes parmi les adhérents :

En 2009 lors de sa mise en place, la centrale de réservation commercialisait les gîtes de randonnée et les chambres d'hôtes. Un processus de diversification a été engagé à partir de 2010 avec la commercialisation des locations saisonnières, des prestataires du secteur des loisirs et les hôtels. Force est de constater que ce sont les gîtes qui composent très majoritairement le nombre des adhérents à la centrale de réservation. Selon l'IRT, « *les adhésions sont en progression mais le niveau des ventes sur les loisirs est encore loin d'être satisfaisant.* ».

Selon les informations recueillies auprès de l'IRT, les 230 prestataires se répartissent comme suit : une trentaine de gîtes totalisant 740 lits, 250 chambres d'hôtes réparties en 40 structures, 380 lits répartis en 66 locations saisonnières, 17 hôtels et 45 structures du secteur des loisirs (plongée, visite des tunnels de lave, etc).

Sur le volume d'affaires de la centrale de réservation et les commissions versées à l'IRT :

Les ventes réalisées par la centrale de réservation ont généré un volume d'affaires de 12,6 M€ entre 2009 et 2013 avec une augmentation sensible à partir de l'année 2006, suite à la diversification des prestations commercialisées par la centrale. La part des gîtes de randonnées (8,5 M€) représente 66 % du montant total du volume d'affaires, loin devant les ventes des chambres d'hôtes (27 %), des locations saisonnières (7 %), des prestations du secteur des loisirs (2 %) et des nuitées hôtelières (2 %). Ces chiffres confirment que la centrale de réservation de l'IRT reste centrée sur la vente des nuitées dans les petites structures dont la vente est difficilement assurée par les réseaux de commercialisation

³² Le client règle son achat à la centrale de réservation de l'IRT et reçoit un bon d'échange. Le producteur suit l'état des réservations en ligne mais ne gère pas la relation client en amont.

intermédiée (tours opérateurs, agences de voyages) ou les sites privés de réservation en ligne. La commercialisation par l'IRT des nuitées hôtelières, critiquée par certaines agences réceptives locales au nom d'une concurrence estimée déloyale, ne représente qu'une part très minoritaire dans le total des ventes réalisées par la centrale de réservation.

La centrale de réservation prélève des commissions sur les ventes réalisées (20 % sur les ventes des nuitées en gîtes, chambres d'hôtes, locations saisonnières et hôtels, 15 % pour les loisirs sportifs, 10 % pour les survols en hélicoptère et les sorties dites patrimoine) et en rétrocède une partie aux offices de tourisme et aux agences réceptives ayant procédé aux ventes³³.

Le montant total des commissions perçues par l'IRT entre 2009 et 2013 s'élève à 1,5 M€, avec une moyenne annuelle de 319 351 €. Le montant perçu en 2013, en baisse, par rapport aux années antérieures, s'explique par les rétrocessions de commissions auxquelles l'IRT a consenties auprès du Relais Départemental des Gîtes de France et l'Association des Gestionnaires de Gîtes de Montagne (AGGM), suite à la proposition présentée au bureau de l'IRT par M. Boyer, par ailleurs Président du RDGDF, et adoptée par l'IRT.

Tableau n° 10 : Prestataires commercialisés par la centrale de réservation (ex niveau 3)

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nb prestataires	230	232	218	200	230	
Montant commissions perçues par l'IRT (HT)	290 121 €	299 910 €	377 039 €	396 226 €	233 460 € ⁽¹⁾	1 596 756 €
Volume d'affaires réalisé par les prestataires (HT)	2 064 418 €	2 215 318 €	2 658 381 €	2 848 052 €	2 836 686 €	12 622 855 €
Part des gîtes de randonnées dans le VA total	1 416 758 €	1 488 157 €	1 748 211 €	1 885 046 €	1 813 797 €	8 351 969 €
Part des chambres d'hôtes dans le VA total	373 070 €	481 119 €	578 804 €	641 035 €	765 352 €	2 839 380 €
Part des locations saisonnières dans le VA total	176 100 €	176 002 €	214 573 €	189 785 €	117 710 €	874 170 €
Part des loisirs de pleine nature et transports dans le VA total	54 911 €	40 712 €	61 240 €	74 476 €	83 197 €	314 536 €
Divers/VA hôtels	43 579 €	29 328 €	55 553 €	57 710 €	56 628 €	242 798 €

Source : IRT

Comparaison avec les centrales de réservation des organismes locaux du tourisme :

Il existe peu d'éléments chiffrés permettant de comparer les centrales de réservation des organismes locaux du tourisme (CRT, CDT, offices du tourisme). Selon une étude réalisée en avril 2007, à la demande de la Direction du Tourisme du Ministère du tourisme³⁴, le volume d'affaires généré par l'ensemble des centrales de réservation des CDT est de 62 M€, soit une moyenne de 1,4 M€ avec une fourchette haute de 4 M€. Avec une moyenne de 2,5 M€ de volume d'affaire généré par sa centrale de réservation, l'IRT se situe au-delà de la moyenne observée mais en deçà de la fourchette la plus haute. Selon cette étude, le taux de commission moyen des centrales de réservation est de 13,5 %, soit un taux inférieur aux taux de commission de l'IRT (20 % pour les gîtes, chambres d'hôte, locations saisonnières et hôtels, 15 % pour les loisirs sportifs mais 10 % pour les survols en hélicoptère et les sorties dites patrimoine). L'effectif moyen des centrales de réservation des CDT est de 3,6 ETP, la centrale de l'IRT employant 3 ETP.

³³ L'IRT rétrocède aux offices de tourisme et aux agences réceptives 16 % de la commission sur les ventes d'hébergement et conserve 4 % de cette somme qui lui permet de couvrir une partie des coûts liés à l'outil informatique mobilisé ; les ventes réalisées sur les loisirs sont entièrement rétrocédées par l'IRT aux agences de voyage et aux offices de tourisme qui les ont commercialisées

³⁴ Etude intitulée « La commercialisation des produits et des destinations touristiques : en quoi Internet change-t-elle la donne ? »

Ces comparaisons nationales ont été récemment partiellement actualisées et confirmées par une étude réalisée pour le ministère du tourisme³⁵ en mars 2013 qui mentionne que « *le volume d'affaires réalisé en matière d'hébergement sec par les agences de développement et de réservation touristique est de l'ordre de 60 M€, soit une moyenne de 1,4 M€, avec une fourchette haute de 4 M€* ».

3.2.5.2. La commercialisation des prestations hors centrale de réservation, à travers la place de marché.

La plateforme e-tourisme permet aux producteurs d'avoir un choix large dans la façon dont ils souhaitent être accompagnés dans la vente de leurs prestations, hors commercialisation directe par la centrale de réservation. La combinaison des différents niveaux se traduit, au sein de la place de marché, par différentes options possibles.

Les prestataires qui ont leur propre outil de réservation peuvent être mis en lien avec la plateforme e-tourisme afin de bénéficier de l'apport d'audience de la plateforme. C'est le cas, par exemple, des établissements hôteliers comme le Lux, le Palm, Village Nature, Diana Dea. Mais l'inconvénient de ce type de situation est que les différences dans les technologies utilisées ne permettent pas à la place de marché de renseigner les touristes sur les disponibilités en nuitées.

Les prestataires qui souhaitent disposer du moteur de réservation de la centrale de réservation de l'IRT (Citybreak) peuvent être équipés sur leur site internet lorsqu'ils en ont un (exemple : l'hôtel Dimitile) ou sur un minisite (exemple : le Kerveguen). L'IRT n'est pas responsable des ventes, ces dernières s'effectuant directement du producteur au consommateur. En 2013, les volumes d'affaires générés par ce mode de commercialisation se sont élevés à 1 M€, ce qui, selon l'IRT, « *crispe les agences réceptives* ».

La place de marché s'adresse également aux prestataires qui souhaitent à la fois disposer du moteur de réservation employé par la centrale de l'IRT (citybreak) sur leur site internet et être commercialisés par la centrale, cumulant ainsi deux modes de commercialisation.

La chambre note que les différentes formules de commercialisation de la destination proposées par l'IRT permettent de couvrir l'ensemble des modes d'achat utilisés par les touristes. Alors que la promotion de la destination fait une part prépondérante au partenariat avec les tours opérateurs et les agences de voyages, la commercialisation de la destination n'est pas centrée sur un mode intermédié de commercialisation, ce qui aurait été en décalage avec le marché principal de la destination (85 % des touristes métropolitains achètent directement leur séjour sans passer par une agence de voyage) :

A ce stade, 37 prestataires sont commercialisés par une mise en lien avec la plateforme, chiffre en augmentation régulière sur la période (5 en 2009 et 37 en 2013). Les prestataires sont dans leur grande majorité des hôtels (30 hôtels). L'IRT se rémunère par une adhésion annuelle versée par le prestataire (part fixe) – ce qui représente un total de 63 900 € entre 2009 et 2013- et par une part versée par le prestataire qui est fonction du montant des réservations effectuées (26 981 € perçus sur la période). Le chiffre d'affaires total généré par les ventes sur la place de marché (hors ventes réalisées par la centrale de réservation) s'élève à 3,2 M€ entre 2009 et 2013, en croissance régulière sur la période (1 M€ en 2013 contre 37 357 € en 2009).

³⁵ Etude intitulée « L'offre réceptive, un levier de dynamisation de l'offre touristique française sur les marchés étrangers »

3.3. Le dispositif villages créoles.

Le dispositif « Villages Créoles » (VIC) a été initié en 2001 par la Maison de la Montagne avec pour objectif de développer la fréquentation des Hauts de La Réunion par une démarche participative et dans le cadre du développement durable. Le dispositif est encadré par une charte qui comporte trois volets, chacun faisant l'objet d'un accompagnement financier par la Région et les fonds européens (FEADER et FEDER) :

- Un volet 1 accompagne les communes dans les aménagements et la valorisation de leur patrimoine ;
- Un volet 2, à destination des associations, est destiné au développement local et à l'animation des territoires. Un dispositif d'aide figurant dans le fonds européen FEADER (mesure 341-2), intitulé « *Conduite de l'opération Villages Créoles* », vise à soutenir les actions menées par l'équipe projet de l'IRT et les associations labellisées VIC.
- Un volet 3, ciblé sur les entreprises, est relatif aux démarches qualitatives des professionnels labellisés.

La marque Villages Créoles a été déposée auprès de l'institut national de la propriété intellectuelle le 22 décembre 2004 par la Maison de la Montagne. La transmission de propriété de la marque à l'IRT n'a été opérée qu'à compter du 27 janvier 2012. De 2009 jusqu'à janvier 2012, l'IRT a exploité la marque sans base juridique. Aucune convention d'exploitation de la marque n'est intervenue entre les deux associations pour régulariser les conditions d'intervention de l'IRT sur le dispositif villages créoles.

3.3.1. Une charte jugée obsolète, mettant insuffisamment en valeur la créolité et l'articulation nécessaire avec la charte et le label du Parc national de La Réunion.

3.3.1.1. Une charte jugée obsolète, avec une offre de créolité faible.

La charte constitue la première condition pour entrer dans le label. Dans ses rapports d'activité, l'IRT mentionne à plusieurs reprises la nécessité de refondre la charte compte-tenu de son caractère jugé obsolète, sans que cette charte ne soit modifiée au cours de la période. Ainsi, en 2009, l'association relève les « *difficultés rencontrées quant à l'adéquation de l'outil au terrain* » et la « *nécessité de refondre la charte par anticipation et de repousser les échéances de certification* ». En 2010, le bureau de l'IRT émet des réserves sur le dispositif villages créoles. Ses membres critiquent notamment la charte VIC dans son volet relatif aux professionnels, considérant qu'il y a un « *problème de périmètre qui exclut de fait un certain nombre de prestataires touristiques* » et que les critères d'entrée dans le label devaient être plus souples. Une troisième critique était formulée sur le volet relatif aux communes considérant qu'il était nécessaire « *de réfléchir à une entrée territoire la plus large possible (...) ex la notion de pays ou pays d'accueil* ». Pourtant, l'association n'a pas fait évoluer la charte.

L'étude conduite par l'IRT en 2011 sur la commercialisation de l'offre VIC aboutit à des conclusions sévères sur le caractère vague du label : « *le label atteste de la qualité de prestations très différentes : communes, hébergement, restauration, activité... Un label juge un seul type de prestation (ex : un camping, une plage, un hôtel, un restaurant...). La charte reste vague ; les objectifs de qualité manquent de précision et les prestations sous le label « Villages Créoles » sont de qualité inégale* ».

Une autre étude présentée en 2012, portant sur « L'évaluation de la commercialisation du produit Villages Créoles dans le cadre d'une enquête réalisée auprès des acteurs du dispositif », complète la critique en considérant qu'il y a « *un manque de contenu dans l'offre « Villages Créoles » : elle ne répond pas assez à sa promesse d'expérience « créole* ». Plusieurs acteurs rencontrés durant le contrôle, y compris parmi les administrateurs de l'IRT, ont indiqué à la chambre que nombre de communes adhérentes au label ne possédaient pas les caractéristiques de créolité.

Dans le prolongement des préconisations de ces études de 2011 et 2012, l'IRT a décidé d'orienter les entreprises touristiques vers un autre label dont elle est propriétaire et qui serait le label à promouvoir désormais pour l'ensemble des structures touristiques : le label Réunion Qualité Tourisme (RQT). Engagée au milieu de l'année 2012, cette stratégie a finalement été modifiée dès 2013 par l'association qui a mis en place une autre marque – Qualité Tourisme Ile de la Réunion (QTIR)³⁶ afin de regrouper l'ensemble des démarches de labellisation des entreprises touristiques vers cette marque « ombrelle ».

Si la démarche de labellisation a été réorientée, le dispositif demeure en tant que démarche intégrée visant à regrouper les communes, les associations et les professionnels autour d'une démarche de qualité et d'un développement touristique responsable.

3.3.1.2. Une viabilité du dispositif dépendante de son articulation avec le Parc national de La Réunion.

La chambre relève que les 16 villages labellisés VIC sont concernés par la charte du Parc national de La Réunion :

- la totalité des villages – pour tout ou partie de leur territoire- par les mesures relatives à l'aire d'adhésion, dans le cadre des conventions qui restent à conclure entre le Parc national de La Réunion et les communes ;

- les villages – pour tout ou partie de leur territoire - situés dans le cœur du parc (L'Entre-Deux, Hell-Bourg, Sainte-Rose, Cilaos, Grand Ilet, Maïdo-Petite France, Saint-Philippe) sont soumis à une application directe des mesures de la charte relative à cette zone.

Sur l'articulation de la charte Villages Créoles avec le décret de création du Parc et la charte du Parc national de La Réunion :

La charte villages créoles, adoptée en 2005 et jamais actualisée, se trouve concernée par plusieurs dispositions figurant à la fois dans le décret de création du parc – qui fixe les règles générales de protection qui s'appliquent dans le cœur du parc (travaux, constructions et installations, activités commerciales, utilisation de l'eau, circulation du public, survol, etc). – et la charte du parc, adoptée par le décret n° 2014-49 du 21 janvier 2014. Cette dernière trace les orientations du parc et précise les modalités d'application de la réglementation concernant le cœur du parc.

La charte VIC comporte des mesures relatives aux aménagements à réaliser dans les villages créoles dont certaines peuvent être en contradiction avec les exigences de la charte et d'autres devraient être complétées des précisions apportées, notamment pour les critères de la charte VIC relatifs à la qualité urbanistique et architecturale des villages, la qualité et l'identité paysagère et l'aménagement des villages (traitement de la publicité et des enseignes commerciales, signalétique, organisation du stationnement etc).

³⁶ Marque déposée à l'INPI par l'IRT le 16 janvier 2013.

D'autres mesures de la charte VIC gagneraient également à être examinées au regard de la charte du parc, notamment celles qui sont relatives à la qualification de l'offre touristique des opérateurs privés s'agissant des conditions de développement des activités de loisirs et sports de nature et la découverte du patrimoine.

Si l'IRT a transmis au Parc National de La Réunion ses observations sur les différentes versions du projet de la charte avant son adoption, l'association s'est centrée sur les mesures de la charte relatives aux activités sportives et de nature, sans évaluer l'articulation de la charte du parc avec le dispositif VIC.

Sur l'articulation entre le dispositif VIC et les «Portes du Parc» » ainsi que le label « Parc national ».

La charte identifie 13 bourgs comme « Portes du Parc » ; dix d'entre eux sont des villages créoles. Ces « Portes du Parc », selon les termes de la charte, doivent avoir « *un rôle clé dans la structuration de l'offre touristique et la découverte du cœur du parc. (..)*

La démarche de territoire que devraient porter ces bourgs « Portes du Parc » rejoint celle du dispositif villages créoles avec une ambition forte en matière touristique, notamment pour la définition de sites et itinéraires de découverte et d'accueil.

Par ailleurs, la marque « Parc National de La Réunion », déposée à l'INPI par les Parcs nationaux de France le 8 février 2012, a fait l'objet d'une concession de licence au Parc national de La Réunion le 1^{er} août 2012. Il est prévu un déploiement de la marque dans les années à venir. Pour bénéficier de la marque « Parc national », un producteur de biens ou de services devra conclure un partenariat avec le Parc national et s'engager à respecter un cahier des charges.

La chambre attire l'attention de l'association sur l'intérêt à articuler les exigences figurant dans le règlement intérieur du dispositif VIC avec celles du parc. Le déploiement de la marque « Parc national de La Réunion » et la mise en place de portes d'entrée du parc dotées de circuits de randonnée sont susceptibles de redynamiser le développement du tourisme dans les Hauts, objectif qui était et demeure celui du label Villages Créoles. Les entrées du parc national et le déploiement de la marque Parc national peuvent être un atout pour la modernisation du dispositif Villages Créoles si l'IRT engage un travail de rénovation approfondie du dispositif en lien avec la logique de projet de territoire qu'impliquent les entrées du parc et les exigences de la marque Parc National (la chambre relève d'ailleurs que l'IRT figure parmi les partenaires identifiés par la charte pour la réalisation des mesures en lien avec le tourisme). A défaut, le dispositif VIC ne pourra intervenir en appui et soutien aux démarches engagées dans le cadre du parc national qui pourraient d'ailleurs être jugées plus attractives par les principaux acteurs (communes, professionnels, associations).

3.3.2. Le pilotage général du dispositif : un essoufflement des acteurs sur le terrain.

L'animation du réseau des adhérents au label VIC suppose une présence active des personnels de l'association sur le terrain compte-tenu de la variété et de la diversité des acteurs à mettre en réseau : les communes, les associations, les relais techniques (offices et maisons du tourisme) chargés de participer à l'animation de la vie des villages, les professionnels, les habitants, positionnés par l'IRT comme devant être des « ambassadeurs » du label, les agences réceptives intéressées à la création des circuits et offres VIC, et les tours opérateurs chargés de diffuser et de promouvoir les circuits et offres VIC.

Dans le rapport d'activité pour l'année 2010, l'IRT note qu' « *on observe depuis 2009 un certain essoufflement du projet en quelque sorte victime de son succès, de sa croissance, du nombre d'acteurs à mobiliser et alors que s'engage une profonde réforme de l'outil de développement touristique régional (reprise de la compétence tourisme par la Région, transfert d'activités de la Maison de la Montagne à la Mer à l'IRT)* ». La Région, service instructeur de la mesure du FEADER qui co-finance le programme d'action de l'IRT sur les villages créoles, confirme le diagnostic en 2012, constatant « *un essoufflement du projet sur les deux dernières années* ».

Ce constat est confirmé par l'étude réalisée en avril 2012 relative à l'évaluation du pôle d'excellence rurale VIC « *L'accompagnement des prestataires dans une démarche de développement local ne semble plus au cœur du dispositif et l'équipe dédiée s'est réduite à une personne, spécialisée dans la relation avec les communes. Le groupe de pilotage VIC a été muté en commission thématique de l'IRT sans réel pouvoir décisionnel. Il semblerait que la valeur de VIC soit plus reconnue à l'extérieur de l'IRT voire de La Réunion qu'au sein de ses instances décisionnelles* ».

L'association a recentré, depuis 2011, la gouvernance du dispositif. Jusqu'en 2011, la gouvernance « *innovante mais complexe* » (étude avril 2012) renvoyait à l'intervention d'un groupe de pilotage qui se réunissait deux fois par an et était chargé de fixer les orientations du dispositif VIC, d'une équipe technique mobilisée par l'IRT et d'une assemblée générale annuelle des villages créoles. Le 11 juillet 2011, un nouveau règlement intérieur a fixé la nouvelle organisation du pilotage : le groupe projet a été remplacé par une commission VIC présidée par la présidente de l'IRT et chargée de « *veiller à la stratégie, à la mise en œuvre opérationnelle des actions et à l'utilisation de la marque VIC* ». Par ailleurs, l'équipe dédiée au dispositif a été progressivement redéployée dans le suivi de l'ensemble des labels gérés par l'association.

Avant le transfert du dispositif à l'IRT, la Maison de la Montagne et de la Mer organisait l'assemblée générale tous les ans autour d'ateliers permettant des échanges thématiques. Entre 2009 et 2013, l'assemblée générale n'a été réunie qu'en 2012.

Les rencontres avec les relais techniques ont pour but de mobiliser les offices et les maisons du tourisme autour des projets et des animations, ces relais constituant pour l'IRT un interface entre l'équipe VIC et le territoire. L'IRT a cherché tout au long de la période à remobiliser les offices et maisons du tourisme et à créer un lien avec les offices et les intercommunalités. Le bilan est assez mitigé. La charge d'animer le réseau des offices de tourisme relève des missions de la FRT et l'IRT n'a aucune convention avec la FRT portant sur ce point, se contentant de l'inviter aux réunions organisées avec les offices et maisons du tourisme alors que le pilotage de l'animation devrait relever de cette association. Les conventions existantes entre les deux structures sont muettes sur cet axe d'intervention alors que des marges de progrès dans l'articulation de leur intervention existent à l'évidence. La chambre recommande, dans le prolongement de sa recommandation n° 2, que l'IRT et la FRT établissent un partenariat sur ce point.

3.3.3. Des frais de personnel importants.

Depuis le transfert des agents de la Maison de la Montagne et de la Mer à l'IRT en 2009 et jusqu'en 2013, l'IRT a programmé une dépense totale de 2,5 M€ sur le dispositif Villages Créoles (budget qu'elle n'a pas totalement consommé). L'Europe, au travers du fonds FEADER, a pris en charge 60 % de ce budget et la Région 40 %. Près de la moitié de ce total est composée des salaires des salariés de l'IRT mobilisés pour l'animation sur le terrain et la gestion administrative et financière du dispositif. En 2009, 2010 et 2011, la part des salaires dans le budget total affecté au dispositif représente même une part majoritaire (respectivement 58 %, 53 % et 52 % du total du budget). Depuis 2012, la part des salaires dans le montant total décroît pour se situer à 36 % du budget en 2013.

Tableau n° 11 : Part des salaires dans les budgets de l'IRT consacrés au dispositif Villages Créoles.

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Montant Total Budgets VIC (HT)	512 963 €	563 472 €	585 605 €	423 094 €	439 424 €	2 524 558 €
Part des salaires en €	302 065 €	297 261 €	302 605 €	140 094 €	156 424 €	1 198 449 €
Part des salaires en %/total budget	59 %	53 %	52 %	33 %	36 %	47 %

Source : conventions IRT/Région/FEADER.

Cette baisse des salaires s'inscrit dans le cadre d'une diminution du montant total du financement affecté au dispositif villages créoles. En effet, à partir de 2012, l'association a revu à la baisse le budget qui décroît à 423 098 € en 2012 (année où le budget consacré à VIC est le moins élevé) contre 585 605 € en 2011 (année où le budget a été le plus élevé) pour se situer en 2013 à hauteur de 439 424 €.

La baisse de la part des salaires dans le dispositif VIC s'explique également par l'externalisation croissante d'un certain nombre de prestations. En effet, jusqu'en 2012, l'équipe animait seule les ateliers mis en place pour renforcer les compétences des adhérents en matière de qualité.

Un autre facteur explicatif tient à la moindre mobilisation des équipes de l'association pour l'assistance aux professionnels et aux associations éligibles à la mesure du FEADER ouverte sur le dispositif villages créoles.

Enfin, cette part des salaires dans le budget total du dispositif a vocation à diminuer dans les années à venir, l'association ayant confié à une entreprise, choisie après appel d'offres, l'évaluation des demandes d'adhésion au réseau Villages créoles dans le cadre de la labellisation au titre de Qualité Tourisme Ile de La Réunion.

La taille de l'équipe de l'IRT en charge du suivi du dispositif villages créoles est variable selon les années : de 11 salariés en 2009, l'équipe est passée à 5 salariés en 2013. Seuls deux agents sont - de façon constante sur la période- à temps plein sur le dispositif. La participation de l'IRT est répartie sur plusieurs salariés, ce qui implique une présence peu concentrée des effectifs sur le terrain et un éparpillement des moyens humains auprès d'une multitude d'acteurs (communes, associations, professionnels privés et associations). Ainsi, en 2013, l'équipe était mobilisée à hauteur de 3,4 équivalents temps plein répartis sur cinq salariés. En 2012 2,93 ETP étaient répartis sur sept salariés ce qui démontre un éparpillement important du financement sur un nombre d'agents faiblement impliqués dans le dispositif. En 2013, 3 ETP sont répartis sur cinq personnes.

La chambre note le caractère très faible de l'intervention de certains agents dans le dispositif, leur implication étant comptabilisée à un niveau inférieur à 10 %. Cet éparpillement du temps sur plusieurs personnes (3,3 ETP sur 7 salariés) a été surtout observé pour le programme d'action de l'année 2012³⁷. La faible implication de certains agents suppose une intervention peu structurante dans les prestations concernées. De plus, elle génère des frais d'ingénierie administrative liés aux justificatifs à apporter pour le financement FEADER sans commune mesure avec les subventions versées au titre de ces interventions.

³⁷ La responsable qualité est intervenue dans les ateliers décoration intérieure des structures à hauteur de 1 % ETP, 1 % pour les ateliers environnement jardins (à destination des professionnels) et à hauteur de 1 % dans la mise en produit, et également à hauteur de 1 % pour l'animation de la démarche qualité. Une assistante est intervenue à hauteur de 3 % aux ateliers environnement jardins (professionnels). La chef de pôle est intervenue à hauteur de 5 % ETP pour la communication et la promotion du dispositif villages créoles, son successeur s'investira davantage mais toujours dans une proportion faible (10 %) pour l'animation du réseau contrairement à son implication en début de période (en 2009 : 35 %).

3.3.4. Un manque d'articulation avec la stratégie promotionnelle de la destination.

L'association a peu formalisé l'intégration du dispositif VIC dans le positionnement marketing de la destination (définition des clientèles cibles, produits adaptés etc...) et dans les actions promotionnelles avec notamment une présence erratique du dispositif dans les salons. Le dispositif souffre d'une absence de positionnement clair sur la définition des segments de clientèles à cibler (âge, provenance géographique, etc) en référence à des produits clairement identifiés (produits sport et nature, découverte du patrimoine, etc) et variables selon les canaux de distribution concernés (offres packagées via les agences de voyages ou sur internet, produits à composer soi-même etc).

La Région a indiqué que, sur la base du diagnostic réalisé en 2014, la collectivité a souhaité mettre un terme à la mesure villages créoles dans le prochain programme opérationnel européen 2014-2020 en la remplaçant par un dispositif plus complet d'aide destiné aux itinéraires d'accès aux portes du Parc National.

4. Une situation financière dégradée et une gestion administrative et financière perfectible.

4.1. Une situation financière précaire.

L'analyse des comptes annuels de l'IRT a été effectuée sur la base des bilans et des comptes de résultats des exercices 2008 à 2012. Au moment où la chambre a clôturé son contrôle, l'association n'avait pas encore arrêté ses comptes au titre de l'exercice de l'année 2013.

4.1.1. Un résultat constamment déficitaire et des fonds propres négatifs

Depuis 2008, l'IRT clôture ses comptes chaque année avec un résultat déficitaire, dont le montant baisse toutefois en fin de période (- 157 229 € en 2008, - 461 151 € en 2009, - 281 840 € en 2010, - 48 160 € en 2011, - 6 044 € en 2012). Les fonds propres de l'association ne sont composés que des déficits cumulés sur les exercices antérieurs. Le cumul des déficits reste à un niveau élevé tout au long de la période (- 157 229 € en 2009, - 618 381 € en 2010, - 900 221 € en 2011) et se situe à près d'un million d'euros en 2012 (- 948 381 €).

Tableau n° 12 : bilans synthétiques 2008-2012 : passif.

En €	2008	2009	2010	2011	2012
Fonds propres : reports à nouveau (déficits cumulés)		-157 229	-618 381	-900 221	-948 381
Résultats de l'exercice	-157 229	-461 151	-281 840	-48 160	-6 004
Subventions d'investissement	165 263	685 605	707 496	654 424	663 278
Provisions pour risques	0	188 600	443 520	400 827	263 837
Fonds dédiés	38 916	0	86 147	941 480	125 826
Dettes	4 332 750	8 604 988	10 206 773	7 208 379	6 583 300
Total passif	4 379 701	8 860 813	10 543 715	8 256 729	6 681 818

Sources : comptes annuels IRT

Tableau n° 13 : bilans synthétiques 2008-2012 : actif.

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Immobilisations	388 833	851 877	853 901	657 795	696 484
Actif circulant	3 990 867	8 008 936	9 689 814	7 598 934	5 985 333
Total actif	4 379 701	8 860 813	10 543 715	8 256 729	6 681 818

Sources : comptes annuels IRT

L'analyse des comptes de résultat de l'association révèle que les charges d'exploitation ne sont pas couvertes par les produits d'exploitation et qu'en fine le déficit de l'association est creusé chaque année – sauf en 2011³⁸ - par un résultat d'exploitation détérioré.

Tableau n° 14 : Compte de résultat synthétique 2008-2012 :

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat d'exploitation	-134 475	-576 776	-176 853	698 049	-957 770
Résultat financier	-2 558	-107 235	-191 833	-158 542	-47 888
Résultat exceptionnel	18 721	183 944	172 992	276 666	183 961
Résultat : Déficit	-157 229	-461 151	-281 840	-48 160	-6 044

Source : comptes annuels IRT.

La chambre attire l'attention de l'IRT sur la fragilité de ses fonds propres. Les fonds propres doivent permettre à l'association de financer, au moins partiellement, ses investissements et son besoin de fonds de roulement c'est-à-dire les besoins de financement liés au cycle d'exploitation. Le caractère constamment négatif de ses fonds propres et plus largement de ses fonds associatifs démontre le caractère fragile voire précaire de la situation financière de l'IRT.

Plusieurs raisons expliquent le caractère élevé et constant des déficits de l'association.

Le premier exercice (2008) a enregistré un résultat négatif en raison de l'achat par l'association des immobilisations du CTR et de la provision des congés payés prise en charge par l'IRT pour les congés de l'année 2007 et qui représentait une créance à l'égard du CTR à laquelle elle a renoncé.

Par la suite, les déficits cumulés s'expliquent très largement par des dépassements des lignes budgétaires allouées par les financeurs traduisant un défaut de suivi et de contrôle de ses dépenses par l'association (cf. infra) ainsi que, dans une moindre mesure, par des dotations pour des investissements réalisés sans financement de la région et des fonds européens.

Les déficits s'expliquent également par une multiplication, au cours de la période, de provisions pour des risques liés à des contentieux (marchés, licenciements de salariés).

Par ailleurs, l'association peine à gérer le décalage dans le temps entre le versement des subventions réalisé à différentes échéances sous forme d'avances, acomptes et solde, et le paiement d'un certain nombre de dettes parmi lesquelles celles aux fournisseurs et les dettes fiscales et sociales. Cette situation conduit l'IRT à mobiliser les créances qu'elle détient sur les financeurs auprès des établissements bancaires sous forme de cessions Daily dont les coûts, ajoutés aux découverts bancaires, aggravent le déficit.

³⁸ Le résultat d'exploitation positif de l'IRT en 2011 s'explique par le fait que l'association a bénéficié d'une subvention exceptionnelle de la Région cette année là.

4.1.2. Une trésorerie tendue et des dettes qui couvrent la quasi-totalité du montant du passif.

La situation financière fragile de l'association se retrouve également au niveau de sa trésorerie tendue, voire négative, à des niveaux importants près de six mois dans l'année.

Le suivi de l'état de la trésorerie doit être amélioré. Jusqu'en 2011, l'association ne tenait aucun plan prévisionnel de trésorerie. En 2012, la trésorerie a été négative tout au long de l'année.

Tableau n° 15 : Trésorerie 2011-2013

Trésorerie : solde fin de mois : en €	2011	2012	2013
Janvier	2 689 661	-784 164	286 607
Février	1 575 941	-818 859	4 344 410
Mars	1 092 039	-948 698	2 985 478
Avril	-568 093	-1 060 209	3 155 858
Mai	321 140	-2 111 456	1 663 295
Juin	-662 932	-3 285 370	91 744
juillet	-1 517 946	-2 958 298	-1 135 131
Août	-756 252	-2 416 831	-2 374 301
Septembre	-769 075	-2 681 488	-3 134 945
Octobre	1 159 104	-616 796	-782 841
Novembre	1 205 424	-581 220	-2 034 353
Décembre	338 431	-1 515 950	-3 611 975

Source : IRT

L'IRT doit de ce fait mobiliser chaque année (sauf en 2011), des emprunts bancaires à un coût important, la situation de sa trésorerie ne lui permettant pas de couvrir ses besoins immédiats. Ces emprunts bancaires sont, pour l'essentiel, constitués de dettes à court terme composées de cessions Dailly.

4.1.3. Des ressources essentiellement composées de subventions

Les produits de l'association sont composés de façon très majoritaire (près de 97% sur la période) de produits d'exploitation. Ce sont quasi exclusivement des subventions allouées par la Région et des fonds européens (FEDER et FEADER) avec une part des subventions d'exploitation dans les produits d'exploitation située à 96 % en moyenne sur la période.

Les subventions perçues par l'IRT proviennent essentiellement de la Région ; elles représentent en moyenne 81 % du montant total des subventions d'exploitation.

Tableau n° 16 : Répartition des subventions d'exploitation.

En euros	2009	2010	2011	2012
Région	8 729 516	9 240 000	15 454 000	11 624 962
Fonds européens	2 259 465	2 064 000	2 292 000	2 636 430
Etat (subventions fonctionnement + contrats aidés)				119 586
Total	10 988 981	11 304 000	15 746 000	14 380 978
Part subvention Région/total subvention d'exploitation	84%	81%	84%	75%

Source : comptes annuels et rapports commissaire aux comptes.

A ces subventions d'exploitation s'ajoutent les subventions attribuées par la Région et les fonds européens au titre des investissements de l'IRT.

Tableau n° 17 : subventions d'investissement

En euros	2009	2010	2011	2012
Subventions d'investissements	685 605	707 496	654 424	663 278

Source : comptes annuels

Les produits que l'IRT tire de prestations de service et des productions de biens (commercialisation de l'offre touristique, cotisations diverses, et jusqu'en 2010 insertions publicitaires dans les guides de l'association) se situent à un niveau faible, avec un montant de 431 320 € en 2012.

4.1.4. Les dépenses de l'IRT : des dépenses de fonctionnement élevées.

L'IRT renseigne chaque année des tableaux retraçant l'ensemble de ses dépenses organisées selon trois catégories : les dépenses dites d'actions, engagées au titre des programmes d'action mis en œuvre par chacun de ses pôles, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

L'analyse de ces tableaux, dont certaines données ont été retraitées³⁹ par la chambre, montre le poids élevé des dépenses de fonctionnement de l'association qui représentent 42,3 % du montant total des dépenses réalisées en 2009 et 49,2 % en 2012. L'octroi par la Région d'une subvention exceptionnelle en 2010 a conduit l'IRT à engager des dépenses d'actions d'un niveau plus important en 2011. Les dépenses de fonctionnement représentent près de la moitié du montant total des dépenses au cours de la période.

Outre leur part importante, ces dépenses de fonctionnement se caractérisent par un montant en augmentation régulière sur la période (5,5 M€ en 2009, 7,3 M€ en 2012).

Tableau n° 18 : Tableaux des dépenses consolidés 2009-2012 :

En euros	2009	2010	2011	2012
ACTIONS	6 498 276	5 627 689	11 187 439	7 247 265
FONCTIONNEMENT	5 533 674	6 092 369	7 083 878	7 388 181
TVA	300 630	505 117	625 903	200 991
INVESTISSEMENTS	740 307	224 061	330 489	156 810
TOTAL DEPENSES	13 072 887	12 449 236	19 227 709	14 993 247
% Fonctionnement/Total Dépenses	42,3%	48,9%	36,8%	49,2%

Source : tableaux IRT retraités par la CRC

Le détail montre que les dépenses en augmentation rapide et constante sur la période sont pour l'essentiel les frais de personnel mais que l'ensemble des dépenses de fonctionnement évolue à la hausse (entre 2009 et 2012 : hausse du montant des loyers de 22,6 %, + 11 % des dépenses de déplacement et missions ; + 55,7 % des prestations externes ; + 44,3 % des honoraires ; + 47,4 % des frais de communication, + 13,8 % des autres charges de fonctionnement).

³⁹ Les dépenses de personnel (salaires et charges sociales) ont été harmonisées avec celles figurant dans les comptes de résultat ; les dépenses relatives aux impôts et taxes ont été ajoutées ainsi que les dotations aux amortissements et les provisions (provisions sur actif circulant et provisions pour risques et charges) ;

Tableau n° 19 : Dépenses de fonctionnement 2009-2012:

En euros	2009	2010	2011	2012
FONCTIONNEMENT				
<i>Personnel (salaires et charges sociales)</i>	3 321 400	3 848 284	4 641 906	4 709 915
Total déplacements (salariés, administrateurs)	204 952	202 043	333 834	227 413
Total prestations externes (sous-traitance, paye, maintenance informatique, envoi de documentation)	92 556	33 249	109 476	144 135
Total honoraires	75 184	89 922	104 549	108 537
Total frais communications (frais postaux, internet)	170 014	143 601	204 521	250 670
Total loyers	525 286	522 349	610 112	644 489
Autres charges de fonctionnement	1 144 282	1 252 921	1 007 948	1 303 022
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT	5 533 674	6 092 369	7 083 878	7 388 181
TVA sur FEADER et FEDER (provisions)	300 630	505 117	625 903	200 991
INVESTISSEMENTS	740 307	224 061	330 489	156 810
TOTAL GENERAL	13 072 887	12 449 236	19 227 709	14 993 247

Source : tableaux IRT retraités par la CRC

Les dépenses de personnel (salaires et charges) augmentent de 41,8 % entre l'année 2009 (3,3 M€) et l'année 2012 (4,7 M€). Cette forte augmentation s'explique par un effectif en forte croissance sur la période. Entre 2010 et 2012, l'association a procédé au recrutement de 25 salariés supplémentaires.

Tableau n° 20 : Evolution des effectifs et de la masse salariale

	2009	2010	2011	2012
Nb de salariés au 31 décembre (source : bulletins de paie)	73 salariés	89 salariés	93 salariés	98
Salaires	2 629 135 €	2 836 900 €	3 450 038 €	3 410 072 €
Charges sociales	692 265 €	1 011 384 €	1 191 868 €	1 299 843 €

Source : tableaux IRT retraités par la CRC

Le Directeur de l'IRT en fonctions entre 2010 et 2013 motive l'augmentation des recrutements par le fait que « la recherche de moindre coût pour nos actions nous a amené à préférer d'internaliser certaines dépenses par des recrutements plutôt que de faire appel à de la sous-traitance extérieure ». (...). Par ailleurs, les besoins en services généraux étaient très forts et n'existaient pas ».

Le niveau des dépenses de fonctionnement, en augmentation constante en cours de période, ainsi que la situation financière particulièrement dégradée de l'association, conduisent la chambre à recommander à l'IRT de maîtriser ces dépenses et particulièrement ses frais de personnel (tant au niveau des effectifs que de la masse salariale) (recommandation n° 11).

Le président de l'IRT a indiqué que le passage de 91 à 85 salariés entre 2012 et 2013 montre la volonté de l'association de maîtriser sa masse salariale. La chambre relève toutefois qu'au 31 décembre 2013, l'association employait non pas 85 mais 93 salariés.

S'agissant des dépenses liées aux locations, selon l'IRT, il convient de les relativiser au regard d'une comparaison des prix des loyers au m² (locaux de Savannah : 27 €/m² contre 38 €/m² au Barachois) et de l'avantage que représentent des locaux neufs permettant de regrouper l'ensemble du personnel.

4.2. Une gestion administrative et financière perfectible.

4.2.1. Des procédures de suivi et de contrôle financier défailtantes.

4.2.1.1. Des difficultés à établir un budget prévisionnel correspondant aux besoins.

La comparaison des budgets arrêtés par le conseil d'administration et les financements attribués par les financeurs, tels qu'ils ressortent des conventions conclues, démontrent que l'association maîtrise peu la procédure budgétaire. En effet, les budgets prévisionnels de l'année N sont généralement adoptés par le conseil d'administration en février de l'année N et donnent lieu à une demande de subvention adressée à la Région au mois de mars de l'année N et à la formalisation de conventions conclues le plus souvent en décembre de l'année N.

Ce décalage dans le temps appelle les observations suivantes.

Le prévisionnel des dépenses de l'année est effectué de manière tardive puisque l'IRT a déjà commencé à engager les dépenses de l'année N lorsque son conseil d'administration valide le budget prévisionnel.

La chambre a relevé des différences entre le montant du budget prévisionnel validé par le conseil d'administration et le montant du budget transmis à la Région dans le cadre de ses demandes de subvention.

Par ailleurs, et surtout, la chambre relève que, sauf pour l'année 2009, le montant des budgets figurant dans les conventions signées en fin d'année avec les financeurs se révèle supérieur à la demande établie par l'IRT à la fin du premier trimestre. La Région attribue un montant de subvention supérieur à la demande initiale de l'IRT, avec un budget total supérieur au prévisionnel, l'association ayant, dans les faits, engagé des dépenses supérieures aux dépenses prévisionnelles.

*Tableau n° 21 : budgets prévisionnels de l'IRT et budget accepté par les financeurs
(Région et Fonds européens)*

En euros	2009	2010	2011	2012	2013
Budget prévisionnel	13 243 237 €	12 836 533 €	13 785 258 €	13 913 688 €	14 167 704 €
Budget accepté	12 862 710 €	19 709 223 €	14 007 635 €	14 819 858 €	18 869 405 €

Source : données IRT

4.2.1.2. Des dépenses engagées au-dessus des plafonds et des lignes budgétaires non consommées.

Des dépenses sont effectuées en dépassement des crédits octroyés par les financeurs alors que certains crédits sont eux sous-consommés. L'association ne parvient pas à maîtriser les subventions tant dans la phase amont de leur attribution que dans la phase aval de leur consommation, traduisant une difficulté à maîtriser ses dépenses (prévisionnelles et réalisées).

Le commissaire aux comptes a signalé au conseil d'administration la « *mauvaise maîtrise* » de la consommation des dépenses, informant l'association que la comparaison entre le budget dit « accepté » par les financeurs – c'est-à-dire le montant du budget sur la base duquel les subventions sont définies dans leur montant – et le budget consommé, révèle des écarts importants.

De nombreux écarts sont en effet notés :

- en 2009, d'un côté, un montant de plus de 800 000 € de subvention n'a pu être utilisé en raison d'une dépense effectuée en dessous du niveau prévu par l'association et de l'autre côté un montant de 122 000 € de dépenses a été effectué au-dessus du niveau des dépenses éligibles (donc sans être couvert par une subvention) et 75 000 € de dépenses ont été effectués par l'IRT au titre des dotations aux amortissements, non inscrites dans les conventions avec les financeurs et donc non prises en charge ;
- en 2010, certaines lignes budgétaires n'ont pas été suffisamment exploitées pour un montant de 1 946 000 € en raison d'une sous consommation des crédits et, par ailleurs, un dépassement des dépenses éligibles a été observé pour un montant de 139 000 € (dépenses de fonctionnement) et des dotations aux amortissements de 44 000 € non subventionnées ;
- en 2011, là encore, certaines lignes budgétaires n'ont pas été suffisamment utilisées pour un montant de 1 319 000 €. Un dépassement d'autres dépenses de fonctionnement a été réalisé pour un montant de 142 000 € ;
- en 2012, le budget a été consommé en dessous du montant total accepté par les financeurs (-318 449 €) alors qu'un dépassement des dépenses de fonctionnement est observé pour un montant de 58 551 €.

Les dépenses effectuées en dessous du niveau prévu concernent pour l'essentiel le dispositif villages créoles. Celles effectuées en dépassement du niveau prévu dans les conventions conclues avec les financeurs relèvent toutes du budget de fonctionnement de l'association et notamment des salaires (par exemple : montant prévisionnel des salaires en 2012 : 3,8 M€ ; montant payé : 4,4 M€) et des frais de mission des personnels et des administrateurs (montant prévisionnel des missions en 2012 : 182 179 €, dépenses effectuées : 227 413 € ; montant prévisionnel en 2011 : 210 000 €, dépenses effectuées : 318 037 €).

Les dépassements constants du niveau des dépenses concernant les dépenses de fonctionnement de l'association et la sous-consommation également constante des dépenses liées à certaines opérations (notamment villages créoles) renvoient à la capacité de l'IRT à assurer un suivi et une gestion rigoureuse de ses dépenses et partant des subventions qui lui sont allouées, les dépassements n'étant pas couverts par les subventions et les sous-consommations conduisant l'IRT à reverser des trop-perçus aux financeurs.

Afin d'éviter des déperditions financières, il est conseillé à l'association de mettre en place des dispositifs d'alerte pour éviter les dépassements de crédit et d'organiser trois fois par an (début d'année, fin du premier semestre et fin d'année) la réunion d'un comité de pilotage avec les financeurs afin d'autoriser certains redéploiements de crédits à l'intérieur d'une même catégorie de dépenses (fonctionnement, investissement, opérations) dans un plafond fixé par voie conventionnelle. Ce type d'instance pourrait utilement remplacer les clauses conventionnelles systématiquement insérées dans les conventions signées avec les financeurs qui prévoient la possibilité – toujours utilisée par l'IRT – de bénéficier de 10 % de subvention en plus du montant figurant dans la convention.

4.2.1.3. Un circuit de la dépense non maîtrisé.

L'IRT utilise un outil développé sur la base Access permettant de suivre l'engagement des dépenses – dit programme « bons de commandes ». Pour tout achat, les chefs de services émettent un bon de commande, chaque service n'ayant accès qu'à ses lignes budgétaires. Il a été constaté que certaines dépenses n'étaient pas affectées de manière identique par les services et qu'une perte de données était notée lors du suivi de la dépense en comptabilité, l'engagement des dépenses et la comptabilité n'étant pas tenus dans des outils informatiques réconciliables (outils « Bons de commande » pour le suivi de la consommation du budget et tenue de la comptabilité sur un autre outil, le logiciel SAGE). La base Access « Bons de commande » gère les dépenses afférentes aux fournisseurs, aux marchés, aux lignes budgétaires classées par pôle et service et les commandes. Le logiciel SAGE permet d'obtenir le montant facturé par ligne budgétaire mais ne permet pas la comparaison des dépenses réalisées par rapport aux dépenses budgétées et aux dépenses engagées.

De plus, l'audit de 2010 notait que l'absence de manuel de procédures formalisé renforçait les difficultés de suivi de la consommation des dépenses et leur traitement comptable. Il était recommandé que l'association valide une méthode unique d'utilisation du logiciel de suivi des dépenses, qu'elle élabore un manuel de procédures formalisé ainsi qu'une formation du personnel et que des plafonds de consommation des dépenses soient fixés. Il était également recommandé qu'une réconciliation des données soit assurée pour les deux programmes informatiques utilisés par l'association.

Enfin, l'audit relevait des insuffisances dans le paiement des dépenses, un certain nombre étant payées en l'absence de factures (téléphone, hôtels pour l'essentiel). Ce constat a été confirmé par le commissaire aux comptes dans son rapport d'audit le 10 août 2011 qui a signalé des règlements sans facture concernant les hôtels à l'étranger et parfois des règlements en double.

L'association a tenu compte d'une grande partie de ces recommandations mais leur mise en œuvre n'est pas encore pleinement achevée. Le caractère très tardif de la mise en œuvre de ces recommandations se manifeste dans le fait que les errements observés jusqu'en 2010 se poursuivent en 2011 et en 2012 (dépassements des crédits, sous-consommation d'un certain nombre de lignes budgétaires).

L'IRT travaille à une évolution de ses outils informatiques (SAGE et bons de commande) pour concilier les données traitées dans les deux applicatifs avec une nouvelle répartition des fonctions assurée par les deux outils. Un document de faisabilité a été transmis à la chambre le 7 novembre 2013. L'association est en cours de finalisation de la démarche.

Il est pris également note qu'un manuel des processus administratifs et financiers a été établi à la fin de l'année 2012. Ce manuel fixe les différentes étapes du suivi budgétaire, du circuit des pièces comptables, du paiement des factures, de l'instruction des ordres de mission et des règles de la commande publique. Par ailleurs, l'association indique avoir récemment mis en place un suivi mensuel des engagements et des dépenses réalisées.

En réponse au rapport de la chambre, le président de l'IRT a indiqué que l'association effectue désormais sa demande de financement auprès des financeurs en fin d'année N-1 pour le budget N. Le financement en 2014 de l'IRT a ainsi été adopté par la Région en mai au lieu de septembre/octobre les années précédentes. Le président de l'IRT a ajouté que la commission permanente de la Région a validé le principe d'une enveloppe prévisionnelle pour trois ans.

4.2.2. Une gestion peu rigoureuse des frais de mission hors du département.

La chambre a vérifié les déplacements hors département intervenus en 2011 et 2012.

4.2.2.1. Des missions peu cadrées par le bureau

L'IRT a indiqué que les déplacements hors du département sont encadrés par le bureau. Or, ces déplacements font l'objet de peu de cadrage par le bureau tant sur l'intérêt de participer à ces missions que sur les objectifs assignés aux déplacements, la taille des délégations et leur évaluation.

Ainsi, pour les missions effectuées en 2011, la grande majorité des déplacements n'a pas été évoquée par le bureau (salon de la plongée, rencontres au Bataclan, carnaval des Seychelles, festival international de géographie, salon du cheval, assises de l'outre-mer, réunion Iles Vanille aux Seychelles) ; d'autres missions ont fait l'objet d'une validation a posteriori, le déplacement ayant déjà eu lieu (2011 : réunion Iles Vanille à Maurice). L'objet de la mission et la taille de la délégation de l'IRT à certaines manifestations auraient pourtant gagné à être encadrés par le bureau de l'association ; ainsi l'IRT a financé le déplacement de 25 personnes au carnaval des Seychelles en mars 2011 dont deux administrateurs, quatre salariés et 19 personnes extérieures dont le lien avec l'objet de la manifestation n'est pas toujours clairement établi ni les critères qui ont conduit l'association à procéder à leur choix.

Pour les missions effectuées en 2012, seuls trois déplacements ont été encadrés par le bureau : le carnaval des Seychelles (avec une réduction de la taille de la délégation à sept personnes, deux administrateurs, quatre administratifs et Miss Réunion), le salon ITB Berlin, le salon Arabian Travel Market à Dubaï.

4.2.2.2. Des règles de prise en charge des frais de mission non respectées

Les règles de prise en charge des frais de mission ont évolué au cours de la période.

Le bureau de l'association a arrêté, le 24 avril 2009, des règles qui ont régi la procédure de prise en charge des déplacements jusqu'au 1^{er} mai 2011. L'IRT prenait en charge l'hébergement (« *hôtels standard type 2 ou 3 étoiles pour un montant inférieur autant que possible à 150 €* ») et les billets d'avion (classe économique pour les salariés, classe Alizée ou confort pour les administrateurs, et à partir du 14 octobre 2010, extension au pôle de direction de la prise en charge des billets d'avion prévue pour les administrateurs). Les salariés et les administrateurs percevaient une indemnité journalière de 92 € pour les salariés et de 122 € pour les administrateurs, destinée à couvrir l'ensemble des frais inhérents au séjour (restauration, taxis, etc).

Le bureau de l'association a validé, le 26 avril 2011, une nouvelle procédure applicable à compter du 1^{er} mai 2011, formalisée par une note de service : les frais d'hébergement et de billet d'avion sont pris en charge par l'association qui délivre également un forfait journalier de 60 € pour les salariés et 80 € pour les administrateurs pour les déplacements en France, en Belgique et en Suisse ; ce montant est porté à 75 € pour les salariés et 100 € pour les administrateurs pour les déplacements dans les autres pays. L'enveloppe forfaitaire est destinée à couvrir tous les frais de déplacement effectués pendant la mission ainsi que les frais de repas et toute autre dépense afférente à la mission (taxi, parking, pressing, métro etc.).

Le contrôle sur les déplacements a révélé que l'association n'a pas respecté les règles qu'elle avait édictées.

Sur l'achat des billets d'avion :

Contrairement à ce qui était énoncé dans les règles qui régissaient la procédure, l'association a acheté des billets en classe confort (ou équivalent) à certains salariés alors que, jusqu'au 14 octobre 2010, cette catégorie de billets était réservée aux administrateurs. Ainsi, le directeur de l'IRT à l'époque et le directeur administratif et financier alors en fonctions ont bénéficié de billets d'avion en classe confort, que les intéressés justifient par l'usage et/ou des problèmes de disponibilité.

Les nouvelles règles, applicables depuis le 1^{er} mai 2011, ne traitent pas de la question, mais la chambre relève que l'association procède à l'achat de billets en classe confort et équivalent pour les administrateurs et pour certains salariés (le directeur, la secrétaire générale et la chargée du protocole).

Sur les indemnités journalières.

La chambre constate que tout au long de la période, pour certaines missions, l'IRT a payé des indemnités journalières mais a également remboursé des dépenses censées être couvertes par le forfait journalier.

Pour l'année 2012, la chambre a ainsi constaté l'existence d'un cumul du forfait journalier avec la prise en charge de frais de restauration et de taxi pour plusieurs administrateurs :

- La présidente a perçu un forfait de 700 € pour les sept jours de son déplacement au festival Kreol aux Seychelles et a payé avec la carte bleue de l'IRT des frais de restaurant pour un montant de 517 €, cumulant ainsi à la fois le forfait et la prise en charge des dépenses que ce forfait est censé couvrir ;
- Pour son déplacement à Dubaï, la présidente a également cumulé un forfait de 700 € et un paiement de ses frais de restauration (162 €) ;
- Pour son déplacement au carnaval des Seychelles, un administrateur a reçu un forfait de 1 180 € mais le détail de la facture de l'hôtel (entièrement payée par l'IRT) fait apparaître des repas et des boissons. Cet administrateur a indiqué que les indemnités ou remboursements versés correspondent à la prise en charge de frais réels réalisés dans le cadre d'actions promotionnelles accomplies à l'étranger.

Pour l'année 2011, la chambre constate également l'existence d'un cumul du forfait journalier avec la prise en charge de frais de restauration et de taxi pour les missions suivantes :

- Salon ITB à Berlin : cumul des indemnités avec la prise en charge de dépenses de taxi et de restaurant pour la présidente (806 €) et un administrateur (269 €) ;
- Foire de Paris et Ronde des Régions à Marseille : la présidente a reçu une indemnité de 1281 € qu'elle a cumulée avec le remboursement de frais de taxis (125 €) et de restaurant (448 €) ;

La présidente a utilisé la carte bleue de l'IRT en dehors même de toute mission validée par l'association :

- Le 23 janvier 2012, une dépense de 763 € au restaurant du Sénat (SRJB),
- Le 26 juillet 2012, une dépense de 217 € au restaurant du Sénat (SRJB),
- Le 8 décembre 2011, une dépense de 437 € au restaurant du Sénat (SRJB).

Par ailleurs, la chambre relève que le directeur de l'IRT fait l'objet d'un dispositif dérogatoire, non prévu dans les règles applicables depuis le 1^{er} mai 2011 : si ses billets d'avion et ses frais d'hébergement sont pris en charge par l'IRT, comme pour l'ensemble des administrateurs et salariés, en revanche, il ne perçoit pas d'indemnités journalières, les dépenses afférentes à ses déplacements (restaurants, taxis, etc.) lui sont remboursées sur pièces justificatives et/ou directement prises en charge par l'IRT lorsqu'il utilise la carte bleue mise à sa disposition. La présidente bénéficie également de ce dispositif depuis la fin de l'année 2012, les frais journaliers ne lui étant plus versés.

Les salariés de l'association, en déplacement hors du département en 2011 et 2012, ont été remboursés d'un certain nombre de frais (parkings, taxis, restaurants) alors même qu'ils étaient bénéficiaires de l'indemnité journalière. L'IRT a indiqué à la chambre que ces frais étaient pris en charge par l'association dans la mesure où ils intervenaient durant le déplacement du salarié mais avant ou après la réunion ou la manifestation objet de la mission, au motif que les règles du forfait ne s'applique que durant la mission stricto sensu (c'est-à-dire au moment où démarre la réunion ou l'événement objet du déplacement jusqu'à la fin de cet événement). La chambre s'étonne de cette interprétation dans la mesure où la note de service de 2011 indique que « *les frais de mission sont calculés à compter du premier jour de la mission et jusqu'au dernier jour de la mission* ».

Par ailleurs, l'attention de l'association est appelée sur la nécessité de cadrer davantage les délais de séjour de ses salariés et de ses administrateurs lorsque ces derniers profitent d'un déplacement professionnel et reportent leur retour à La Réunion bien au-delà du dernier jour de leur mission :

- Une salariée, qui participe au salon de la plongée en 2012, profite de son déplacement à Paris pour lequel deux jours de mission sont imputables pour repartir cinq jours après la fin de sa mission ;
- Une salariée participe à l'Assemblée Générale des Dirigeants Commerciaux de France qui se déroule le 20 janvier 2012 à Paris ; au titre du déplacement pour lequel un seul jour de mission est imputable (billet classe confort 2 552 €), cette salariée part de La Réunion le 12 janvier et quitte Paris pour La Réunion le 29 janvier 2012. Cette salariée a indiqué que du 23 au 27 janvier 2012, sa mission se justifiait par le travail effectué au Sénat et le processus des visas des Iles Vanille.

- Une salariée participe au Salon Top Resa qui se déroule du 20 au 22 septembre 2011 à Paris (donc trois jours) ; elle quitte La Réunion le 14 septembre et repart à La Réunion le 14 octobre, soit un mois après, pour un déplacement dont le nombre de jours imputés à la mission a été de 16 sans aucune justification. En réponse à cette observation, cette salariée indique que du 15 au 19 septembre, elle était à l'Assemblée nationale avec la présidente, du 20 au 22 septembre, elle s'est rendu au salon TOP Résa, du 23 au 26 septembre, elle était dans les locaux de l'IRT à Paris, du 27 au 30 septembre, elle était au Sénat, du 3 au 7 octobre elle était en congés et du 10 au 13 octobre, elle était en mission pour le compte du Sénat et de l'IRT (rencontre avec les ministères au sujet des visas). La chambre observe que l'IRT ne doit retenir que les seules missions accomplies dans le cadre des activités professionnelles liées à l'association.

La chambre attire l'attention de l'IRT sur l'absence de justificatifs pour les missions suivantes, aucun objet précis n'apparaissant pour ces déplacements :

- Le déplacement d'une salariée du 18 au 26 juillet 2012 pour « mission RDVS professionnels »,
- Le déplacement d'une salariée du 26 au 30 juin 2011 dont la seule mention est « RDV IRT Paris ».

4.2.3. Des procédures de mise en concurrence encore fragiles.

L'IRT est soumise, en tant que pouvoir adjudicateur, aux règles de la commande publique issues de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et de son décret d'application n°2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs. L'ordonnance et son décret d'application fixent des principes fondamentaux que les pouvoirs adjudicateurs doivent respecter pour tout contrat conclu à titre onéreux dès le 1^{er} euro : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Des procédures formalisées (appel d'offres, procédure négociée, dialogue compétitif, concours, acquisition dynamique) doivent être respectées en fonction de seuils définis à l'article 7 du décret du 30 décembre 2005. Les seuils qui déclenchent le caractère obligatoire d'une procédure formalisée ont évolué sur la période :

Tableau n° 22 : seuils de déclenchement des procédures formalisées au cours de la période sous contrôle :

Seuils de déclenchement des procédures formalisées	Du 1 ^{er} janvier 2008 au 19 décembre 2008	Du 19 décembre 2008 au 1 ^{er} janvier 2010	Du 1 ^{er} janvier 2010 au 1 ^{er} janvier 2012	Du 1 ^{er} janvier 2012 au 1 ^{er} janvier 2014	A partir du 1 ^{er} janvier 2014
TRAVAUX	5,1M€ HT	5,1 M€ HT	4,8 M€HT	5M€ HT	5,1 M€ HT
FOURNITURES et SERVICES	206 000€HT	206 000€HT	193 000€HT	200 000€ HT	207 000€HT

Un audit réalisé par le commissaire aux comptes en 2012 révèle que sur les 120 bons de commande sélectionnés dans le champ de cet audit, seuls cinq ont fait l'objet d'une mise en concurrence.

Si des progrès en matière de maîtrise de la procédure d'achat public ont été engagés en fin de période par l'association (fin 2011 : adoption d'un guide interne des achats, mise en place d'une commission d'appel d'offres et embauche d'un salarié pour suivre les achats ; création d'un service achat en 2013), les marges de progrès restent encore importantes. La chambre note l'absence de mise en concurrence pour l'achat des billets d'avion, alors que les montants impliquent l'obligation pour l'IRT de respecter les procédures formalisées.

L'IRT bénéficie d'un certain nombre de billets gratuits accordés par les compagnies aériennes dans le cadre de conventions conclues annuellement avec l'association. L'IRT a indiqué à la chambre utiliser ces billets pour ses propres services mais également pour des intervenants extérieurs comme par exemple les journalistes invités au salon TOP RESA. Le nombre de billets gratuits accordés par les compagnies aériennes ne suffisant pas à couvrir les besoins de l'association, cette dernière a alors recours à l'achat direct de billets sans pour autant formaliser ses achats dans le cadre des procédures prévues par l'ordonnance de 2005 et son décret d'application. Les montants des achats de billets au cours de la période sont les suivants : en 2008 : 150 926 €, en 2009 : 165 959 €, en 2010 : 137 509 € ; en 2011 : 466 000 € ; en 2012 : 277 163 € et en 2013 : 289 491 €. Depuis 2011, les montants dépassent le seuil de déclenchement des procédures formalisées sans qu'aucune mise en concurrence n'ait été assurée par l'association.

L'IRT indique que *« l'achat des billets est systématiquement soumis à une étude des prix au moment de la demande. Chaque compagnie est sollicitée au coup par coup et l'IRT retient le mieux offrant. Ces variations sur l'année peuvent être importantes d'une compagnie à l'autre »* et ajoute qu'elle n'a pas *« de conventions avec les agences de voyages ou les compagnies aériennes »*. Elle précise que *« Le prix des billets selon les périodes est disparate, aussi il est plus facile pour nous de choisir au moment opportun le meilleur tarif. Il était question, avant le départ de notre responsable achat, que nous lancions un appel d'offres, nous attendons l'arrivée de sa (son) remplaçant pour monter ce dossier »*. L'association confirme qu'une *« réflexion (est en cours) vers un appel d'offres »*.

La chambre rappelle à l'association que les dispositions du décret du 30 décembre 2005, dans son article 11, interdisent de scinder les achats et imposent que l'évaluation des besoins soit effectuée en procédant à *« une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent décret. Pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à un an, présentant un caractère de régularité et répondant à un ou plusieurs besoins, la valeur totale mentionnée ci-dessus est celle qui correspond aux besoin d'une année »*.

L'IRT a indiqué à la chambre être en cours de rédaction d'un marché de prestations de billetterie de transport et autres services de voyage.

4.2.4. Une gestion des ressources humaines perfectible

4.2.4.1. Des progrès dans la formalisation des procédures de gestion des ressources humaines

Depuis 2010, l'association a arrêté un certain nombre de procédures qui avaient fait l'objet de dérives jusqu'en 2010 et a instauré des procédures inexistantes jusqu'en 2011. Par ailleurs l'association s'est acquittée d'un certain nombre d'obligations légales non respectées jusqu'alors.

Sur l'attribution et la gestion des heures supplémentaires :

Par une note du 1^{er} septembre 2010, le directeur de l'association a indiqué aux salariés que les heures supplémentaires relèvent de l'initiative de l'employeur et qu'en conséquence « *toutes les heures supplémentaires devront faire l'objet d'une demande, selon la fiche jointe, avant qu'elles ne soient effectuées. Toute heure supplémentaire qui ne fera pas l'objet d'une demande validée par le responsable de service et signée par la direction ne sera pas prise en compte* ». Il a également été décidé qu'à compter de 2011, il serait proposé aux cadres de l'association un forfait en jours (210 jours de travail maximum par an avec repos compensateur au-delà) conformément aux dispositions de la convention nationale collective des organismes de tourisme.

Jusqu'à l'instauration de cette procédure qui soumet à la validation hiérarchique les heures supplémentaires des salariés et qui désormais ne prévoit plus de financement d'heures supplémentaires des cadres, l'association finançait un quota d'heures supplémentaires particulièrement élevé, parfois au-delà des contingents prévus par la convention collective à laquelle est soumise l'IRT. Ainsi, en 2008, l'IRT a payé 10 896 € au titres des heures supplémentaires réalisées par 16 salariés ; en 2009, le montant était de 37 925 € répartis sur 15 salariés (dont deux totalisaient la majorité des heures supplémentaires financées).

Sur l'octroi de prêts et avances au personnel :

L'IRT a attribué des prêts à son personnel ; si des acomptes et des avances sur salaires peuvent être consentis aux salariés, l'attribution de prêts relève des missions d'un organisme financier et non d'une association. De plus, ces prêts n'ont pas fait l'objet d'une formalisation quelconque de leurs conditions de remboursement. En 2008, le montant total des prêts consentis s'élevait à 27 319 € ; en 2009, ce montant était porté à 39 070 € et à 36 107 € en 2010. L'association ayant renforcé le suivi des remboursements à compter de 2011, le solde des créances détenues par l'association sur son personnel diminue progressivement avec un reliquat de 2 200 €. Par note du 22 décembre 2010, le directeur de l'association informait le personnel que désormais seuls des acomptes et avances pourraient être attribués, à titre exceptionnel et dans le cadre d'une demande formalisée par écrit avec définition claire des modalités de remboursement par prélèvement sur le salaire.

Sur l'adoption du règlement intérieur de l'association :

Alors que l'article L. 1311-2 du code du travail dispose que l'établissement d'un règlement intérieur est obligatoire dans les entreprises ou établissements employant habituellement au moins vingt salariés, la chambre relève l'absence d'adoption de ce règlement intérieur avant le 30 décembre 2010.

Sur l'élection des délégués du personnel :

L'article 8 de la convention nationale des organismes du tourisme dispose que « *l'élection des délégués du personnel avec suppléant est obligatoire dans tous les organismes occupant au moins 5 salariés. Elle relève de l'initiative de l'employeur et intervient à la même date que celle du comité d'entreprise si celui-ci existe* ».

Jusqu'en 2010, l'association n'a pas organisé les élections professionnelles pour élire les délégués du personnel et mettre en place le comité d'entreprise. Selon l'IRT, jusqu'à ces élections, les salariés qui étaient délégués du personnel de la Maison de la Montagne et de la Mer et du Comité du tourisme de la Réunion ont « continué leurs missions ».

Sur l'évaluation des salariés :

Un entretien annuel d'évaluation pour l'ensemble du personnel est mis en place depuis 2010 sur la base d'une grille d'évaluation formalisée. Une grille d'évaluation définissant les objectifs à atteindre existe pour les cadres.

La mise en place d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) :

Selon les dispositions de l'article L. 4611-1 du code du travail, un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail doit être constitué dans tout établissement d'au moins cinquante salariés. Ce comité n'a finalement été mis en place que le 26 mai 2010.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :

Saisi par les délégués du personnel, le CHSCT a réalisé en 2011 une enquête sur les conditions de travail à l'IRT. Suite à cette étude, il a été décidé, en 2012, de mettre en œuvre un plan de travail selon deux axes : un travail sur la prévention des risques psycho-sociaux avec l'accompagnement d'un prestataire extérieur et un programme d'actions établi jusqu'en 2014 et la mise en place d'un plan d'actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). La démarche de GPEC ainsi engagée s'est traduite par l'élaboration d'un référentiel des compétences et des métiers et la construction d'une cartographie des métiers actuellement finalisée pour les cadres. L'IRT souhaite inscrire cette démarche dans le cadre d'une démarche plus large dite de « qualité interne » : un salarié est mobilisé à plein temps cette question.

4.2.4.2. Les dossiers du personnel restent incomplets.

L'article 10 de la convention nationale des organismes du tourisme dispose qu'au contrat de travail doit être obligatoirement annexée une fiche de poste et que toute modification du contrat de travail ou de ses conditions d'exécution doit faire l'objet d'un avenant.

Un point sur les dossiers du personnel réalisé par la secrétaire générale de l'IRT, recrutée en juillet 2010, faisait apparaître le caractère très incomplet de ces dossiers :

- Une absence totale de dossiers pour treize salariés (quatre cadres, huit agents de maîtrise et un employé). L'association a obtenu copie des contrats de travail et avenants auprès des salariés concernés ;
- Des dossiers incomplets pour douze salariés (absence d'avenant ou de contrat).

Le contrôle sur les dossiers des cadres réalisé par la chambre révèle que les dossiers restent incomplets, la plupart ne comportant pas les avenants formalisant le changement de fonctions et aucune fiche de poste n'est annexée au contrat de travail. Par ailleurs, si certains contrats mentionnent la mise à la disposition d'un véhicule de fonction, d'autres n'en font pas état alors que le salarié bénéficie de cet avantage en nature.

La secrétaire générale de l'association a indiqué à la chambre qu'une fiche de fonction a été transmise à l'ensemble des cadres en octobre 2010 et mise à jour en janvier 2011 même si « elle n'est pas dans leur dossier ». Ces fiches de fonction, établies à ce stade seulement pour les cadres, devraient être annexées à leur contrat et faire l'objet d'une définition précise des fonctions occupées, les versions transmises à la chambre se révélant peu adaptées aux postes occupés par les salariés concernés. La définition des postes doit concerner l'ensemble des salariés, au-delà de la seule catégorie des cadres.

4.2.4.3. Des incohérences dans l'harmonisation des salaires et la classification des emplois de cadres.

L'enjeu : détermination du salaire de base en fonction de la classification dans la grille des emplois :

Conformément aux dispositions de la convention nationale collective des organismes de tourisme du 5 février 1996, les personnels de l'IRT sont répartis dans trois catégories professionnelles: les employés, les agents de maîtrise et les cadres.

La grille des emplois décline pour chaque catégorie trois échelons déterminés à partir de critères incluant des degrés d'autonomie, de responsabilité et les spécificités de chaque fonction. La convention nationale collective dispose que « *l'expérience professionnelle, les diplômes et la validation des acquis et des formations qualifiantes seront également pris en compte lorsqu'ils sont mis en œuvre sur le poste confié* ». A chaque échelon correspond un niveau de diplôme mentionné à titre indicatif et un indice « plancher » mais la convention collective n'instaure pas d'indice plafond.

La classification des emplois dans la grille permet de déterminer le niveau de salaire de base de chaque salarié ; ce salaire de base se réfère, en effet, à l'indice attribué au salarié prévu dans la grille des emplois. La valeur du point fait l'objet de valorisation régulière (1,128 € le point d'indice en 2013). A ce salaire de base s'ajoute une prime d'ancienneté versée mensuellement qui est fonction de l'ancienneté dans l'organisme. Par ailleurs, une gratification de fin d'année (13^{ème} mois) est accordée aux salariés.

Au vu d'un audit interne réalisée en 2010 par la secrétaire générale de l'association qui indiquait que « *au regard de la convention nationale collective des organismes du tourisme, la classification du personnel n'a pas été faite de façon lisible et cohérente* », la chambre a contrôlé la classification des emplois au 31 décembre 2012. L'échantillon retenu pour le contrôle concerne les cadres de l'association (directeur, secrétaire général, chefs de pôle, chefs de service, chargés de mission) qui sont répartis comme suit dans la grille de qualification des emplois en 2013 :

Chambre régionale des comptes de La Réunion

Tableau n° 23 : classification des cadres de l'IRT dans la grille des emplois :

	Fonctions	Indice au 31/12/2012)	Indice au 31/12/2013
Echelon 3.1			
	Responsable publicité	2 489	2 550
	Chef du service des ressources humaines	2 800	
	Chef du service des ressources humaines		2 800
	Chef du service informatique	2 800	2 800
	Chef du service Observatoire régional du tourisme	2 800	2 800
	Chef du service communication	2 835	
	Chargée de mission innovation/produit		2 880
	Responsable marché Europe	2 940	
	infographiste	3 074	3 074
	Responsable marché France	3 300	3 300
	Chargée de protocole	3 461	3 461
Echelon 3.2			
	Responsable marché Océan Indien	2 940	2 940
	Chef du service labels et produits	3 020	3 020
	Chef du pôle information et commercialisation	3 150	3 300
	Chargé de mission accueil	3 200	
	Responsable qualité interne	3 200	3 200
	Chef du service finances	3 250	3 250
	Chef du service loisirs, sites et itinéraires	3 280	
	Chef de pôle	3 300	3 450
	Chef du pôle promotion et communication	3 470	
	Chef du pôle ingénierie et observation	3 820	
	Chef du pôle ingénierie et développement		3 547
	Responsable du service des achats publics		3 820
Echelon 3.3			
	Secrétaire générale	5 900	6 105
	Directeur	6 800	7 140

Source : bulletins de paie et IRT.

La chambre relève plusieurs incohérences dans la classification des emplois des cadres.

Jusqu'en 2013, les quatre chefs de pôle n'étaient pas placés dans la même situation indiciaire, la chef du pôle information et commercialisation étant, depuis 2009, stabilisée sur un même indice (2150) alors que le niveau des effectifs encadrés dans ce pôle était plus important que le pôle ingénierie-observation et le pôle produits et labels. Interrogée, l'association a indiqué envisager une évolution indiciaire qui sera réalisée au cours de l'année 2013. Cette situation, qui a perduré jusqu'en 2013, était d'autant plus étonnante que des chefs de service (chef du service finances, chef du service loisirs, sites et itinéraires) – pourtant encadrés par les chefs de pôle – et même des chargés de mission (chargé de mission accueil ; responsable qualité interne) bénéficiaient d'un indice supérieur à la chef du pôle information et commercialisation. Au final, en 2013, les chefs de pôle bien qu'encadrant un effectif équivalent depuis la réorganisation des pôles réalisée cette année-là, ne sont pas classés au même niveau indiciaire (3 300 chef du pôle information et commercialisation ; 3 450 chef du pôle promotion et communication ; 3 547 chef du pôle ingénierie et développement). La responsable du service achat (précédemment chef du pôle ingénierie et observation) conserve le classement dans le même échelon que les chefs de pôle, au niveau indiciaire le plus élevé (3 820), sans effectif à encadrer.

Par ailleurs, la chambre relève l'incohérence dans le classement des chefs de service. Les chefs de pôle étant classés à l'échelon 3.2, il aurait été cohérent que l'ensemble des chefs de service soient regroupés à l'échelon 3.1. Si l'association a regroupé la majorité des chefs de service à l'échelon 3.1 avec des indices allant de 2 800 à 2 835 – chefs des service ressources humaines, informatique, observatoire, communication – d'autres chefs de service (finances, loisirs/sites/itinéraires, labels et produits) sont eux classés à l'échelon 3.2 comme les chefs de pôle avec des indices légèrement inférieurs à ces derniers (indices 3020 à 3 280). Deux chargés de mission, qui n'encadrent aucune équipe et n'ont pas de responsabilités plus importantes ou différentes de leurs collègues, sont également classés à l'échelon 3.2 (la responsable qualité interne, le chargé de mission accueil) avec là encore des indices légèrement inférieurs aux chefs de pôle. De plus, une chargée de mission, recrutée en 2013 pour suivre l'innovation, se trouve classée, dans la catégorie 3.1, avec un indice plus avantageux que les chefs de service classés dans cet échelon.

Trois salariés effectuant un emploi équivalent en termes d'expertise et de métiers ne sont pas classés de la même façon dans la grille des emplois : les deux chargés des marchés France et Europe sont classés à l'échelon 3.1 et le chargé du marché océan indien est classé à l'échelon 3.2 ; ce classement n'impacte toutefois pas leur salaire indiciaire puisque un des chargés de mission classé à l'échelon 3.1 perçoit une rémunération indiciaire supérieure aux deux autres.

Enfin, les indices planchers figurant dans la convention nationale collective (indice 2400 pour l'échelon 3.1, indice 2 800 pour l'échelon 3.2, indice 3 350 pour l'échelon 3.3) sont très largement dépassés par l'IRT. En effet, les indices fixés par l'association pour l'échelon 3.1 varient de 2 500 à 3 461 ; ce dernier échelon dans la catégorie des cadres se termine actuellement au niveau indiciaire plancher fixé par la convention collective pour le troisième échelon de la catégorie des cadres ouvert aux directeurs des organismes de tourisme (l'échelon 3.3). L'IRT pratique pour l'échelon 3.2 un échelonnement indiciaire allant de l'indice 2 940 (indice plancher de la convention nationale : 2 800) à l'indice 3 820, dépassant là encore l'indice plancher pour l'échelon supérieur (échelon 3.3). Quant à l'échelon 3.3, pour lequel l'indice plancher fixé par la convention collective est de 3 350, l'IRT a placé deux salariés dans cet échelon - la secrétaire générale à l'indice 6 106 et le directeur de l'association à l'indice 7 140 – dont les niveaux indiciaires sont de très loin supérieurs aux indices planchers. Ces pratiques, sans être irrégulières, contribuent à dénaturer l'exercice de classification des emplois et se révèlent inflationnistes sur la masse salariale.

En réponse au rapport de la chambre, le président de l'IRT indique que l'ensemble des salariés, qu'ils soient cadres ou agents de maîtrise ou employés, sont rémunérés au-dessus de la convention collective.

Une salariée classée dans la catégorie des cadres sans justification :

Au titre de son contrat de travail à durée indéterminée, conclu le 1^{er} juillet 2010, une salariée, engagée à plein temps puis à mi-temps depuis le 1^{er} mars 2012, est classée dans la catégorie des cadres, à l'échelon 3.1 (indice 3461). Bénéficiaire d'un véhicule de fonction, d'un téléphone portable et voyageant dans la classe confort pour les missions réalisées dans le cadre de ses fonctions, cette salariée, qui ne dispose pas de bureau, exerce des fonctions qui ne s'apparentent pas à celles d'un cadre.

Au vu de son curriculum vitae, elle ne dispose ni du niveau de formation indiqué dans la convention collective nationale pour l'emploi de cadre, ni d'une expérience professionnelle dans des emplois de cadre puisqu'elle a occupé des fonctions d'assistante dans différents organismes locaux et d'administration centrale à Paris.

La convention nationale collective des organismes de tourisme dispose qu' « un cadre est chargé de concevoir et de diriger un ensemble d'actions sous forme de projets ou de mission. Il dispose d'une autonomie et d'un pouvoir de décision lui permettant de gérer les personnels et les actions, au sein d'un organisme. Il doit savoir identifier les besoins et concevoir les solutions qui s'intègrent dans la stratégie définie par la hiérarchie de l'organisme. (...). Selon son niveau, il peut avoir une fonction de spécialiste et/ou diriger une équipe, un service ou un organisme. Il peut représenter la direction de l'organisme. ».

La fiche de fonctions transmise à la chambre et le recueil auprès de l'intéressée du détail de ses fonctions renvoient à un positionnement d'agent de maîtrise et non de cadre, le détail de ses missions étant le suivant : organiser et coordonner la transmission des informations vers la présidente de l'association ; organiser l'agenda de la présidente, répondre aux courriers qui lui sont adressés et l'accompagner dans ses déplacements ainsi que filtrer les sollicitations.

Au vu des éléments recueillis lors du contrôle, la position de cadre de cette salariée est motivée non par la nature de ses missions mais par la relation de confiance nouée avec la présidente alors en fonctions.

En réponse au rapport de la chambre, la salariée concernée a indiqué que le périmètre des fonctions exercées (notamment le suivi du dossier relatif aux visas), l'autonomie accordée et ses capacités d'organisation, de coordination et de synthèse justifient le statut de cadre accordé par son employeur.

Telles sont les observations définitives que la chambre régionale des comptes a souhaité porter à la connaissance de l'IRT.

ANNEXE 1 : comparaison des offres d'hébergement du site internet de l'IRT avec les offres d'autres sites de réservation en ligne sur la zone ouest de La Réunion

	Site www.reunion.fr	Lastminute.com	Opodo.fr	Expedia	Go Voyages.com	Booking.com
Séjour du 16 au 22 mai (6 nuits)	<p>18 offres :</p> <p>Gîtes : Cannelle, Tantan, Vieux Flamboyant, Case Changement d'Air,</p> <p>Meublé de tourisme : Armony</p> <p>Chambres d'hôte : Bardzour, Terre du Sud, Le Ruisseau, Le Tamarinier de l'Inde, Les Acacias</p> <p>Hôtels : Blue Beach, Le Swalibo, Alamanda, villa du soleil, Le Boucan Canot</p> <p>Résidences hôtelières : Kerveguen, L'Archipel, Tropic Appart'Hotel</p>	<p>7 offres :</p> <p>Hôtel le Récif, Novotel, Grand Hôtel du Lagon, Les Créoles, Alamanda, Iloha Seaview Hotel, Lux</p>	<p>17 offres :</p> <p>Lux, Le St Alexis, Le Novotel, Résidence Tropic Appart Hotel, Résidence l'Archipel, Le Kerveguen, Le Saint Michel, Les créoles, Le Boucan Canot, Le Domaine des Mascareignes, La villa du soleil, Le Récif, Alamanda, Tama Hôtel, Le Nautile Beachfront, Aquabeach, Villa Mangos.</p>	<p>13 offres :</p> <p>Le Récif, Lux, Novotel, Le Domaine des Mascareignes, Blue Beach, L'Archipel, Tama Hôtel, Alamanda, Les Créoles, Le Kerveguen, Iloha Seaview Hotel, Floralys Hotel, Dimitile.</p>	<p>17 offres</p> <p>Lux, Novotel, St Alexis, Tropic Appart Hotel, L'Archipel, Le Kerveguen, Le Saint-Michel, Les créoles, Le Boucan Canot, Le Domaine des Mascareignes, La Villa du soleil, Le Récif, Alamanda, Tama Hotel, Le Nautile Beachfront, Aquabeach, Villa Mangos</p>	<p>17 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Le St Alexis, Tropic Appart Hotel, L'Archipel, Le Kerveguen, Le Saint-Michel, Les Créoles, Le Boucan Canot, Le Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le Récif, Alamanda, Tama Hôtel, Le Nautile Beachfront, Aquabeach, Villa Mangos.</p>
Séjour du 27 juin au 3 juillet 2014	<p>20 offres :</p> <p>Gîte : Bancouis-Bleuet, Tantan, Les Bancouis-Baies Roses, Cannelle, La Case Changement d'Air</p> <p>Chambres d'hôte : Le Tamarinier de l'Inde, Balcon créole, Le Ruisseau, Terre du Sud, Les Acacias, Bardzour,</p> <p>Meublés de tourisme : Armony</p> <p>Hôtels : Le Swalibo, Villa du soleil, Boucan Canot, Alamanda, Blue Beach</p> <p>Résidences hôtelières : L'Archipel, Tropic Appart'Hotel, Kerveguen</p>	<p>6 offres</p> <p>Le Récif, Novotel, Grand hôtel du lagon, Les créoles, Alamanda, Lux</p>	<p>17 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart, L'Archipel, Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Les Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Alamanda, Tama Hôtel, Nautile, Swalibo, Aquabeach, Villa Mangos</p>	<p>12 offres :</p> <p>Lux, Le Récif, Novotel, Blue Beach, Le Domaine des Mascareignes, L'Archipel, Alamanda, Tama Hôtel, Les Créoles, Kerveguen, Floralys, Dimitile</p>	<p>18 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart Hôtel, L'Archipel, Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le récif, Alamanda, Tama Hôtel, Nautile, Swalibo, Aquabeach, Villa Mangos</p>	<p>18 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart, L'Archipel, Le Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Les Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le Récif, Alamanda, Tama Hôtel, Nautile, Swalibo, Aquabeach, Villa Mangos</p>
Séjour du 11 au 17 juillet 2014 (6 nuits)	<p>19 offres :</p> <p>Gîte : Bancouls-Bleuet, Tantan, Les Bancouls-Baies Roses, La Case Changement d'Air</p> <p>Chambres d'hôte : Le Tamarinier de l'Inde, Le Ruisseau, Terre du Sud, Les Acacias, Bardzour, les Géraniums</p> <p>Meublés de tourisme : Armony</p> <p>Hôtels : Le Swalibo, Villa du soleil, Boucan Canot, Alamanda, Blue Beach</p> <p>Résidences hôtelières :</p>	<p>6 offres</p> <p>Hôtel le Récif, Novotel, Grand Hôtel du Lagon, Les Créoles, Alamanda, Lux</p>	<p>17 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart, L'Archipel, Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Les Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Alamanda, Tama Hôtel, Nautile, Swalibo, Aquabeach, Villa Mangos</p>	<p>12 offres :</p> <p>Lux, Le Récif, Novotel, Blue Beach, Le Domaine des Mascareignes, L'Archipel, Alamanda, Tama Hôtel, Les Créoles, Kerveguen, Floralys, Dimitile</p>	<p>18 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart Hôtel, L'Archipel, Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le récif, Alamanda, Tama Hôtel, Nautile, Swalibo, Aquabeach, Villa Mangos</p>	<p>18 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart, L'Archipel, Le Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Les Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le Récif, Alamanda, Tama Hôtel, Nautile, Swalibo, Aquabeach, Villa Mangos</p>

Chambre régionale des comptes de La Réunion

	L'Archipel, Tropic Appart'Hôtel, Kerveguen					
Séjour du 1 ^{er} au 7 août 2014	<p>17 offres :</p> <p>Gîte : Bancouls-Bleuet, Les Bancouls-Baies Roses, La Case Changement d'Air</p> <p>Chambres d'hôte : Le Tamarinier de l'Inde, Le Ruisseau, Terre du Sud, Les Acacias, Bardzour, les Géraniums</p> <p>Hôtels : Le Swalibo, Villa du soleil, Boucan Canot, Alamanda, Blue Beach</p> <p>Résidences hôtelières : L'Archipel, Tropic Appart'Hôtel, Kerveguen</p>	<p>6 offres</p> <p>Hôtel le Récif, Novotel, Grand Hôtel du Lagon, Les Créoles, Alamanda, Lux</p>	<p>15 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart, L'Archipel, Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Les Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Alamanda, Tama Hôtel, Nautille, Swalibo</p>	<p>12 offres :</p> <p>Lux, Le Récif, Novotel, Blue Beach, Le Domaine des Mascareignes, L'Archipel, Alamanda, Tama Hôtel, Les Créoles, Kerveguen, Floralys, Dimitile</p>	<p>16 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart Hôtel, L'Archipel, Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le récif, Alamanda, Tama Hôtel, Nautille, Swalibo</p>	<p>16 offres :</p> <p>Lux, Novotel, Saint-Alexis, Tropic Appart, L'Archipel, Le Kerveguen, Saint-Michel, Boucan Canot, Les Créoles, Domaine des Mascareignes, Villa du soleil, Le Récif, Alamanda, Tama Hôtel, Nautille, Swalibo</p>

Dates des comparaisons :

- séjour du 16 au 22 mai 2014 : comparaison effectuée le 5 mars 2014
- séjour du 27 juin au 3 juillet 2014 : comparaison effectuée le 6 mars 2014
- séjour du 11 au 17 juillet 2014 : comparaison effectuée le 5 mars 2014
- séjour du 1^{er} au 7 août 2014 : comparaison effectuée le 6 mars 2014
- séjour du 30 octobre au 4 novembre 2014 : comparaison effectuée le 5 mars 2014

ANNEXE 2 : Comparaison des tarifs proposés par différents sites de réservation en ligne pour des séjours sur la zone ouest de La Réunion.

	Site www.reunion.fr	Lastminute.com	Opodo.fr	Expedia	Go voyages	Booking
Séjour du 16 au 22 mai 2014						
Tropic Apart Hotel	450 €		460 €		460 €	460 €
Kerveguen	510 €		522 €	510 €	522 €	522 €
L'Archipel,	540 €		534 €	534 €	534 €	534 €
Le Boucan Canot	1 182 €		1398 €		1 398 €	1 398 €
villa du soleil,	358 €		358 €		358 €	358 €
Alamanda	540 €	660 €	660 €	660 €	660 €	660 €
Blue Beach	650 €			840 €		
Séjour du 27 juin au 3 juillet 2014						
Le Swalibo,	766 €		840 €		840 €	840 €
Villa du soleil,	358 €		358 €		358 €	358 €
Boucan Canot,	1 090 €		1 308		1 308 €	1 308 €
Alamanda	630 €	630 €	630 €	630 €	630 €	630 €
Blue Beach	600 €			720 €		
L'Archipel	545 €		454 €	534 €	454 €	454 €
Tropic Apart Hôtel	450 €		382 €		382 €	382 €
Kerveguen	510 €		522 €	510 €	522 €	522 €
Séjour du 11 au 17 juillet 2014 (6 nuits)						
Le Swalibo,	766 €		840 €		840 €	840 €
Villa du soleil,	418 €		418 €		418 €	418 €
Boucan Canot,	1 090 €		1 308		1 308 €	1 308 €
Alamanda	630 €	630 €	630 €	630 €	630 €	630 €
Blue Beach	600€			720 €		
L'Archipel (studio)	545€		774 € (mais duplex)	534 €	774 €(mais duplex)	534 €
Tropic Apart Hôtel	450		710 (mais duplex)		710 €(mais duplex)	710 (mais duplex)
Kerveguen	510		522	510	522 €	522
Séjour du 1^{er} au 7 août 2014						
Le Swalibo,	766		840		840 €	840
Villa du soleil,	418		418		418 €	418
Boucan Canot,	1 090		1 308		1 308 €	1 308
Alamanda	630	630 €	630 €	630	630	630
Blue Beach	600			720		
L'Archipel (studio)	545		774 (mais duplex)	534	774 (mais duplex)	534
Tropic Apart Hôtel	450		710 (mais duplex)	510	710 (mais duplex)	710 (mais duplex)
Kerveguen	510		522		522	522
Séjour du 30 octobre au 4 novembre 2014						
Le Swalibo,	863		1 140		950	950
Alamanda	575	690 €		690		
Kerveguen	425		522	510	435	435

(Dates des saisons touristiques à La Réunion : Très haute saison : septembre à décembre. Moyennes saisons : mars-avril-mai ; juillet-août. Basse saison : janvier-février, juin)

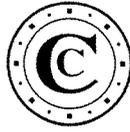


**Réponse de M. Patrick Serveaux
Président de l'IRT**

(ci-jointe)

Article L. 243-5, alinéa 4 du code des juridictions financières :

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



**Réponse de M. Didier Robert
Président de la Région Réunion**

(ci-jointe)

Article L. 243-5, alinéa 4 du code des juridictions financières :

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