

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

RÉGION GRAND EST

Le soutien à la filière thermique

Exercices 2022 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	6
RAPPELS DU DROIT.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE CONNAISSANCE DE LA SITUATION DE LA FILIÈRE THERMALE À ACTUALISER	9
1.1 Une fréquentation en déclin dans les établissements du Grand Est	9
1.2 Un diagnostic sommaire posé par les schémas régionaux de développement touristique successifs	11
1.3 Un suivi des données d'activité à rendre plus robuste	12
2 UNE STRATÉGIE RÉGIONALE À EXPLICITER	14
2.1 La filière « thermalisme et bien-être » comme thématique majeure des schémas régionaux de développement touristique	14
2.1.1 L'inscription dans le SRDT 2018-2023 d'un contrat de filière « thermalisme bien-être » non suivie d'effet.....	14
2.1.2 La conception du schéma régional de développement touristique 2023-2028.....	15
2.1.3 L'intégration de la dimension environnementale dans le SRDT 2023-2028.....	16
2.1.4 L'abandon des pactes de destination	17
2.2 Des programmes d'actions à consolider en vue d'une stratégie régionale de soutien au thermalisme	18
2.2.1 Des objectifs fixés dans la « feuille de route santé » à préciser	18
2.2.2 Une démarche de soutien opérationnel à la filière à expliciter	18
3 DES RESPONSABILITÉS À CLARIFIER DANS LE DOMAINE DU SOUTIEN AU THERMALISME	19
3.1 Une direction du tourisme en charge du soutien au thermalisme.....	19
3.2 Des organismes associés à la politique régionale dont le rôle reste à préciser	20
3.2.1 Une action de l'agence régionale du tourisme dans la promotion de la filière thermique appelée à croître	20
3.2.2 Un rôle de la fédération thermique du Grand Est à ce jour non défini.....	21
3.2.3 L'amorce d'une coopération transfrontalière	22
4 LE RECOURS Á DIFFÉRENTS LEVIERS EN FAVEUR DU THERMALISME	24
4.1 Les subventions comme principal mode d'intervention	24
4.1.1 Le cofinancement des projets structurants	24
4.1.2 Un soutien apporté à l'hôtellerie dans les stations thermales.....	25

4.1.3 La réinstauration d'un dispositif spécifique d'aide au thermalisme	27
4.1.4 Le soutien apporté à la dimension sanitaire du thermalisme	28
4.2 La mobilisation des compétences de la région en faveur du thermalisme	29
4.2.1 Le renforcement de la desserte ferroviaire des stations vosgiennes.....	29
4.2.1.1 Le financement du « train des eaux » entre Paris et Vittel	29
4.2.1.2 La remise en service de la ligne 14 entre Nancy et Contrexéville	30
4.2.2 Une politique de formation des personnels de la filière à réexaminer	31
4.2.2.1 Des besoins de la filière mal identifiés	31
4.2.2.2 Des modalités de financement des formations à régulariser.....	32
5 UNE POLITIQUE DE SOUTIEN À CIBLER, DES EFFETS À MESURER.....	34
5.1 Un soutien significatif de la région aux grands projets en matière de thermalisme et de bien-être	34
5.1.1 Une intervention à plusieurs dimensions en faveur de la station de Vittel.....	34
5.1.1.1 L'attribution de subventions à un investisseur privé	34
5.1.1.2 Le devenir à clarifier d'actifs immobiliers acquis en indivision.....	36
5.1.1.3 Des aides complémentaires en faveur de l'activité thermique à Vittel	37
5.1.2 Un actionnariat public renforcé au soutien du pôle thermal d'Amnéville.....	39
5.1.3 Une aide financière significative au projet « Grand Nancy Thermal » en contrepartie d'un intéressement aux résultats de l'exploitation du site.....	40
5.2 Des aides régionales à rendre plus lisibles	41
5.2.1 Des engagements significatifs de la région sur l'ensemble des dispositifs	41
5.2.2 L'absence de critères permettant de hiérarchiser l'intervention régionale	43
5.3 Un évaluation de l'intervention de la région en faveur du thermalisme à renforcer	44
5.3.1 Un impact des différents schémas insuffisamment pris en compte	44
5.3.2 Des financements de la région dont les effets ne sont pas mesurés	46
ANNEXES.....	48
Annexe n° 1. Glossaire.....	49
Annexe n° 2. Stations thermale de la région Grand Est	50

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a examiné les interventions de la région Grand Est en faveur de la filière thermique. Celle-ci rassemble neuf stations thermales, situées dans les trois anciennes régions de Champagne-Ardenne, Alsace et Lorraine, certaines d'entre elles bénéficiant d'une renommée importante. La fréquentation de ces stations par des curistes conventionnés a reculé suite de la crise sanitaire liée à la Covid-19, dans des proportions similaires aux évolutions constatées au niveau national pour ce secteur.

Une politique régionale volontariste de soutien à la filière thermique et de bien-être fondée sur un diagnostic ancien et une stratégie peu explicite.

L'intervention de la région en Grand Est en faveur de la filière « thermalisme et bien-être » est motivée par les retombées économiques du thermalisme dans les différents territoires concernés. Elle repose néanmoins sur un diagnostic relativement ancien, bien que complet, réalisé en 2018. Ce diagnostic a servi de socle au déploiement des actions de la région dans ce domaine. La chambre relève l'absence de recueil par la collectivité des données d'activités des établissements thermaux et de leur évolution, alors que la mise en place d'un tel suivi permettrait d'adapter au mieux les dispositifs d'accompagnement mis en place.

L'intervention de la région en ce domaine s'inscrit dans le cadre du déploiement de sa politique touristique, dont les objectifs sont fixés par les schémas régionaux de développement touristique pour les périodes de 2018 à 2023 et 2023 à 2028. Ceux-ci ne contiennent que peu d'indicateurs quantifiables, ce qui prive la collectivité d'une évaluation exhaustive. La chambre relève cependant la volonté de la région de favoriser des pratiques touristiques durables et la préservation de la ressource en eau au travers du schéma en vigueur.

La politique régionale de soutien au thermalisme et du bien-être est intégrée dans différents documents programmatiques sans pour autant que la stratégie de la région soit clairement explicitée. La collectivité gagnerait cependant à rendre plus visible sa politique de soutien à la filière en la formalisant dans un document unique basé sur son plan d'actions interne élaboré en 2022.

Une intervention régionale en réponse aux demandes des collectivités les plus mobilisées

Le mode d'intervention privilégié par la région en matière de thermalisme repose sur un accompagnement financier via des subventions, notamment pour les projets les plus emblématiques du territoire situés à Vittel, Amnéville ou Nancy. Elle en a effet prévu d'y consacrer 13,8 M€ de subventions entre 2021 et 2023, tous dispositifs confondus.

Si la région Grand Est prévoit ainsi d'engager des montants conséquents en soutien à la filière thermique au cours des prochains exercices, son action se limite essentiellement à l'accompagnement des projets d'investissement des propriétaires thermaux en réponse à leurs besoins.

Pour autant, la région mobilise également d'autres leviers en faveur du secteur thermal dans le cadre de l'exercice de ses compétences, notamment en améliorant la desserte ferroviaire des stations de l'ouest vosgien, en mettant en place des formations professionnelles pour

répondre à la demande locale d'emplois d'agents thermaux au niveau local et en soutenant la recherche médicale en matière thermale.

Une politique de soutien au secteur thermal à mieux inscrire dans des axes d'intervention clairement définis

Aucun critère stratégique n'a été établi par la région pour aligner ses interventions avec ses autres politiques publiques, que ce soit en développant des complémentarités entre les stations dans une logique d'aménagement du territoire ou en créant des synergies pour favoriser les initiatives en matière d'innovation médicale et de soutien à la recherche.

De même, aucune évaluation n'a été réalisée sur les effets réels, notamment socio-économiques, des interventions financières de la région sur les environnements locaux et la pérennité des établissements thermaux afin d'être en mesure d'apprécier les performances de son action.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : suivre annuellement les chiffres de l'activité thermique en se dotant d'indicateurs de suivi complets.

Recommandation n° 2. : Expliciter la stratégie régionale de soutien à la filière thermalisme et bien-être, en s'appuyant sur le plan d'actions interne existant.

Recommandation n° 3. : Mettre en œuvre un dispositif de pilotage et d'évaluation des actions contenues dans le schéma régional de développement touristique

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Présenter annuellement le rapport financier de l'agence régionale du tourisme en séance plénière du conseil régional, en application de l'article L. 131-10 du code du tourisme.

Rappel du droit n° 2 : Mettre en œuvre systématiquement des marchés publics afin d'acquérir des prestations de formation professionnelle répondant à un besoin de la région, en application de l'article L. 1111-1 du code de la commande publique.

PROCÉDURE

Inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Grand Est, le contrôle des comptes et de la gestion de la région Grand Est a porté sur les exercices 2022 et suivants.

Le contrôle a été ouvert le 29 février 2024 par lettre du président de la chambre au président de la région, ordonnateur en fonctions depuis le 13 janvier 2023. L'ancien ordonnateur, président de la région du 20 octobre 2017 au 12 janvier 2023, a été informé du contrôle par lettre du président de la chambre en date du 22 mars 2024.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), les entretiens précédant les observations provisoires ont eu lieu le 7 octobre 2024 avec l'ordonnateur et le 11 octobre 2024 avec l'ancien ordonnateur.

Les observations provisoires ont été communiquées le 23 décembre 2024. Lors de sa séance du 5 mars 2025, la chambre a examiné les réponses reçues et arrêté ses observations définitives qui portent exclusivement sur la politique de soutien de la région en faveur du thermalisme.

INTRODUCTION

La région Grand Est est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2016 de trois anciennes régions (Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne). Elle comprend dix départements et couvre une superficie de 57 441 km², pour une population de 5 561 300 habitants¹, soit une densité de population de 97 habitants au km², contre une moyenne de 106 en France métropolitaine. La démographie de la région présente une tendance stable, à périmètre constant, entre 2014 et 2021.

Le territoire régional est notamment marqué par son caractère frontalier avec quatre pays européens (Suisse, Allemagne, Luxembourg et Belgique). Son siège principal est situé à Strasbourg, préfecture du département du Bas-Rhin (67), bien qu'elle ait conservé des sièges dans les anciens chefs-lieux de région et développé une politique de territorialisation avec l'implantation de douze maisons de la région.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation de la région au sens de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est comparable à celle constatée en France métropolitaine en 2020 (respectivement 22 300 et 22 400 €). Elle affiche cependant une part légèrement inférieure de ménages fiscaux imposés (48,5 % contre 51,1 %). Son taux de chômage est de 7,2 % en 2022, soit un niveau identique au niveau national à la même période².

Le conseil régional se compose, depuis son renouvellement faisant suite aux élections régionales de 2021, de 169 conseillers régionaux, parmi lesquels ont été désignés un président, quinze vice-présidents et quinze présidents de commission thématique.

La thématique abordée dans le cadre de ce contrôle des comptes et de la gestion porte sur le soutien de la région à la filière thermique dans le Grand Est. Cette politique se situe au croisement des délégations de plusieurs vice-présidents de la région ainsi que de plusieurs commissions thématiques (formation professionnelle ; développement économique ; environnement ; tourisme ; santé, solidarité, citoyenneté ; montagne, ruralité, patrimoine local et patrimoine paysager en particulier).

¹ Population légale au sens de l'INSEE au 1^{er} janvier 2024, à partir des données 2021.

² Selon les chiffres de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) du Grand Est.

1 UNE CONNAISSANCE DE LA SITUATION DE LA FILIÈRE THERMALE À ACTUALISER

1.1 Une fréquentation en déclin dans les établissements du Grand Est

Le thermalisme³ consiste en l'utilisation, à des fins thérapeutiques, d'eaux minérales naturelles (dites thermales) puisées sur place à grande profondeur. Ces eaux sont reconnues pour leurs propriétés curatives, adaptées à certaines pathologies. Une cure thermale classique dure trois semaines complètes avec 18 jours de traitement effectif adapté à chaque indication thérapeutique. Réalisée sur prescription médicale, elle est prise en charge par l'Assurance Maladie.

Certains établissements thermaux peuvent également proposer des « mini-cures », de six à douze jours, et des cures libres comprenant des soins à la carte, qui ne sont pas prises en charge par la Sécurité Sociale. Le thermalisme se distingue de la thalassothérapie qui consiste en l'utilisation combinée, sous surveillance médicale, des bienfaits de l'eau de mer, des boues marines, des algues et qui se limite donc aux stations littorales.

Le thermoludisme a, lui, une vocation exclusivement récréative. Les établissements thermaux proposent également le plus souvent ces équipements consacrés à la détente. Ils utilisent de l'eau, thermale ou non, à des fins de bien-être. Le thermoludisme est souvent associé au thermalisme par la désignation « bien-être ». Ainsi, la région Grand Est affiche un soutien global à la filière « thermalisme et bien-être ».

La région occupait la quatrième position des régions thermales par nombre de curistes conventionnés⁴ accueillis en 2022 (7 %), derrière l'Occitanie (31 %), la Nouvelle-Aquitaine (26 %) et l'Auvergne-Rhône-Alpes (21 %) et se situait à un niveau comparable à la Provence-Alpes-Côte-d'Azur, selon l'observatoire économique des stations thermales (OESTh) mis en place par la fédération thermale et climatique française (FTCF). En 2021, cette fréquentation représentait 22 013 curistes conventionnés et 28 821 en 2022⁵, répartis entre les huit stations du territoire en activité, l'établissement thermal de Nancy n'ayant ouvert qu'à partir de 2023.

³ Cf. glossaire en annexe du présent rapport.

⁴ Curistes dont la cure de 18 jours est prise en charge par l'Assurance Maladie.

⁵ Les établissements thermaux ont été fermés au niveau national de mars 2020 à mai 2021 dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

Tableau n° 1 : Fréquentation par station thermale en 2022

<i>Station thermale</i>	<i>Curistes conventionnés</i>
<i>Amnéville</i>	10 310
<i>Bains-les-Bains (La Vôge-les-Bains)</i>	3 970
<i>Bourbonne-les-Bains</i>	4 860
<i>Contrexéville</i>	833
<i>Morsbronn</i>	3 389
<i>Nancy</i>	en construction
<i>Niederbronn</i>	1 998
<i>Plombières</i>	18 ⁶
<i>Vittel</i>	3 443
Total	28 821

Source : conseil national des établissements thermaux

La fréquentation apparaît ainsi en déclin par rapport à celle de 2018 où elle s'élevait à environ 41 000 curistes conventionnés. Les établissements thermaux du Grand Est présentaient alors un chiffre d'affaires (CA) cumulé de 16,9 M€ (soit 6 % du CA direct national), employant 609 équivalents temps-plein (ETP, soit 12 % des ETP directs nationaux de la filière). Selon la fédération thermale du Grand Est (FTGE), pour l'exercice 2023, les stations auraient retrouvé en moyenne une fréquentation à hauteur de 75 % de celle constatée en 2019, niveau équivalent à celui constaté au niveau national.

La région Grand Est compte désormais neuf stations thermales dont quatre dans les Vosges (Vittel, Contrexéville, Plombières-les-Bains et Bains-les-Bains), deux en Alsace (Morsbronn-les-Bains et Niederbronn-les-Bains), deux au nord de la Lorraine (Amnéville et Nancy) et une en Haute-Marne (Bourbonne-les-Bains). Leurs enjeux sont divers en fonction de leur implantation urbaine ou rurale, leur dynamique de fréquentation, leurs modes de gestion ou bien l'état des installations, pouvant engendrer une concurrence entre établissements.

Tous les établissements du Grand Est sont conventionnés avec l'Assurance Maladie, permettant une prise en charge des cures à visée médicale. Le dernier établissement inscrit à la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) est celui de Nancy, par arrêté du 25 avril 2023. L'ensemble des stations présente la particularité d'être conventionné pour le traitement de la rhumatologie.

⁶ Les thermes de Plombières-les-Bains ont connu d'importants travaux de rénovation entre 2020 et 2022, limitant de fait leur fréquentation.

Tableau n° 2 : Orientations thérapeutiques des stations thermales du Grand Est

<i>Ville</i>	<i>Département</i>	<i>Orientations thérapeutiques</i>
<i>Amnéville</i>	Moselle	Rhumatologie et voies respiratoires
<i>Bains-les-Bains (La Vôge-les-Bains)</i>	Vosges	Rhumatologie et maladies cardio-artérielles
<i>Bourbonne-les-Bains</i>	Haute-Marne	Rhumatologie et voies respiratoires
<i>Contrexéville</i>	Vosges	Rhumatologie, affections urinaires et maladies métaboliques; affections digestives et maladies métaboliques
<i>Morsbronn-les-Bains</i>	Bas-Rhin	Rhumatologie
<i>Nancy</i>	Meurthe-et-Moselle	Rhumatologie
<i>Niederbronn-les-Bains</i>	Vosges	Rhumatologie
<i>Plombières-les-Bains</i>	Vosges	Rhumatologie, affections digestives et maladies métaboliques
<i>Vittel</i>	Vosges	Rhumatologie, affections urinaires et maladies métaboliques; affections digestives et maladies métaboliques

Source : nomenclature générale des actes professionnels (NGAP), Assurance Maladie, 7 mars 2024

1.2 Un diagnostic sommaire posé par les schémas régionaux de développement touristique réussis

La région dispose d'un schéma régional du développement touristique (SRDT) conformément à l'article L. 131-7 du code du tourisme. Au cours de la période de contrôle, deux versions du SRDT se sont succédées, le SRDT 2018-2023 adopté par délibération du 29 mars 2018 et le SRDT 2023-2028 adopté par délibération du 12 octobre 2023.

Les mentions sur la filière thermalisme dans ces deux schémas demeurent assez succinctes. Le SRDT 2018-2023 distingue plusieurs destinations touristiques en région Grand Est, et n'aborde la thématique thermique qu'uniquement sous l'angle territorial. Il est ainsi indiqué que « *le secteur des soins est particulièrement bien implanté en Moselle, via la station thermale d'Amnéville* ». De la même façon pour la destination « Lorraine », le thermalisme est évoqué comme une force du territoire au service d'une offre touristique importante et diversifiée, ainsi qu'un vecteur de croissance. Il est mentionné également comme une force de la destination « Vosges », participant du développement d'un tourisme « quatre saisons ».

Dans le diagnostic réalisé par l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) recruté dans le cadre de la préparation du SRDT 2023-2028, il était noté qu'en 2017, 45 000 cures étaient réalisées sur le territoire, soit 7,4 % des cures thermales françaises. 40 % des clients des cures thermales étaient identifiés comme originaires du Grand Est, pour des séjours moyens de treize jours et un montant total de 955 € dépensés par séjour. Les clients des cures thermales étaient plus âgés que la moyenne des touristes en région Grand Est et leurs dépenses deux fois plus élevées, notamment du fait de séjours plus longs.

Tableau n° 3 : Fréquentation des établissements thermaux en 2018

<i>Établissement</i>	<i>Destination</i>	<i>Fréquentation 2018</i>
<i>Bourbonne-les-Bains</i>	Champagne	7 866
<i>Morsbronn-les-Bains</i>	Alsace	3 597
<i>Contrexéville</i>	Vosges	436
<i>Bains-les-Bains (La Vôge-les-Bains)</i>	Vosges	5 082
<i>Plombières-les-Bains</i>	Vosges	3 842
<i>Vittel</i>	Vosges	4 665
<i>Nancy</i>	Lorraine	en construction
<i>Amnéville</i>	Moselle	15 662

Source : rapport de phase 1 du SRDT 2023-2028 : diagnostic et synthèse de la concertation

Un contexte concurrentiel notable était également relevé par le schéma, entre les établissements du Grand Est et la proximité de stations thermales d'envergure situées au-delà de la frontière suisse (Rheinfelden) et allemande (notamment Baden-Baden).

La chambre relève néanmoins que les chiffres utilisés lors du diagnostic de la révision du SRDT pour la période 2023-2028 n'étaient plus d'actualité et qu'ils omettaient les données de fréquentation de la station thermale de Niederbronn-les-Bains.

Concomitamment, la région a réalisé un diagnostic commun à l'ensemble de ses schémas structurants⁷ en 2023 (« Panorama 360 ») qui indique l'enjeu particulier que représente la filière thermique à Nancy, dans les Vosges et autour de Thionville.

1.3 Un suivi des données d'activité à rendre plus robuste

La région Grand Est a octroyé par délibération du 20 avril 2018 une subvention d'un montant de 20 000 € à la fédération thermique du Grand Est (FTGE) pour la réalisation d'une étude portant sur l'état des lieux de la filière « thermique et bien-être » en Grand Est. Cette étude, livrée en décembre 2018, est la plus détaillée sur la filière dont dispose la région à ce jour. Elle a par conséquent également servi de socle à la construction de sa politique publique dans le domaine.

La FTGE est une association fondée en 2016 qui rassemble l'ensemble des communes thermales et leurs exploitants. Conformément à ses statuts, elle « *contribue au développement économique et à l'impact social du thermalisme dans la région, aux politiques de santé et de*

⁷ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma régional de développement touristique (SRDT), schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et l'innovation (SRESRI), contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP), schéma des formations sanitaires et sociales (SFSS) et plan régional santé environnement (PRSE).

bien-être, à l'aménagement du territoire, à l'attractivité touristique des stations, à l'image, à la communication, au marketing territorial, à la modernisation des infrastructures et à la promotion de l'innovation ».

Cette étude présentait notamment une prospective sur les infrastructures pour lesquelles des investissements apparaissaient nécessaires pour les huit stations existantes en 2018, en indiquant les marges d'amélioration des hébergements et des équipements structurants de ces stations. L'impact économique du thermalisme dans la région a été évalué dans cette étude à 41,5 M€ de CA hors taxes (HT), dont 65 % est lié aux cures thermales, générant environ 615 équivalents temps plein (ETP) directs et 1 244 ETP au total en comptabilisant les emplois indirects et induits.

Tableau n° 4 : Impact en emploi de la filière thermalisme et bien-être

Emplois directs	960 emplois direct dans les établissements thermaux Soit un total de 615 ETP (6 % des emplois salariés des 8 stations) dont 41 médecins thermaux
<i>Emplois indirects</i>	210 emplois dans la restauration, les commerces et services locaux, générés par les dépenses des clients
<i>Emplois induits en amont</i>	149 emplois induits en amont chez les fournisseurs des exploitants thermaux
<i>Emplois induits en aval</i>	360 emplois locaux induits par la consommation des employés
Total	1 244 ETP soit 13 % des emplois salariés des 8 stations

Source : étude «état des lieux, stratégie et programme d'actions pour le développement des filières thermales et bien-être/thermoludisme dans la région Grand Est », FTGE, décembre 2018

En matière de santé, l'étude relève que plusieurs orientations thérapeutiques porteuses économiquement ne sont pas traitées dans le Grand Est comme la phlébologie⁸, les maladies psychosomatiques ou la dermatologie, constituant des potentiels de développement à l'avenir. Concernant le recrutement des personnels médicaux et paramédicaux, des difficultés importantes ont été relevées pour les masseurs-kinésithérapeutes obligeant certains exploitants à renoncer à prodiguer des massages.

41 médecins thermaux étaient recensés dans les huit stations du Grand Est, soit un ratio de 1 100 curistes par médecin, niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale (1 217 curistes par médecin). Un manque de médecins était cependant relevé dans certaines stations comme Bains-les-Bains ou Bourbonne-les-Bains.

Enfin, l'étude pointe un phénomène d'éviction vers des spas frontaliers comme Baden-Baden qui enregistre 550 000 visiteurs annuels dans le domaine du bien-être.

La chambre relève que l'étude la plus récente sur la situation de la filière thermique dont dispose la région, réalisée en 2018, est désormais ancienne et gagnerait à être actualisée en prenant en compte l'intervention de nouveaux acteurs dans le domaine, avec une nouvelle station thermique et de nouveaux exploitants.

Par ailleurs, la région ne recueille les informations utiles sur la fréquentation et l'activité économique des stations qu'à l'appui des demandes de subventions qu'elle reçoit pour leurs

⁸ La phlébologie est la spécialité médicale qui étudie l'anatomie et le fonctionnement des veines et du système veineux, les maladies de ces veines (telles que les phlébites) et leurs traitements.

projets. Elle ne dispose ainsi que d'une connaissance partielle des stations et des établissements thermaux du territoire, ce qui rend plus aléatoire son intervention dans le domaine.

La chambre recommande dès lors à la région de se doter d'indicateurs de suivis complets⁹ de l'activité en matière de thermalisme et de suivre leur évolution de manière annuelle, afin de renforcer la pertinence de son intervention.

Recommandation n° 1. : suivre annuellement les chiffres de l'activité thermique en se dotant d'indicateurs de suivi complets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région Grand Est compte actuellement neuf stations thermales réparties entre les anciennes régions de Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace. Leur fréquentation représentait près de 29 000 curistes conventionnés en 2022, en net recul par rapport à la période précédant la crise sanitaire de la Covid-19.

Le diagnostic permettant l'établissement de la stratégie régionale en matière de tourisme pour la période 2023-2028 s'est fondé sur des données en matière de fréquentation des établissements et de retombées économiques pour le territoire qui n'étaient plus d'actualité. S'appuyer sur des données d'activité récentes et actualisées permettraient pourtant à la région de mieux cibler sa politique de soutien au thermalisme.

2 UNE STRATÉGIE RÉGIONALE À EXPLICITER

2.1 La filière « thermalisme et bien-être » comme thématique majeure des schémas régionaux de développement touristique

2.1.1 L'inscription dans le SRDT 2018-2023 d'un contrat de filière « thermalisme bien-être » non suivie d'effet

Le schéma régional de développement touristique pour la période 2018-2023 classait la filière « thermalisme et bien-être » parmi les six « thématiques signatures », à savoir l'une des thématiques majeures d'intervention de la région en matière touristique ; le but étant de

⁹ À titre d'exemple : nombre de curistes conventionnés, fréquentation totale incluant les curistes non-conventionnés et la fréquentation thermoludique, nombre d'emplois directs et indirects, chiffre d'affaires des exploitants...

structurer une destination thermique modernisée reposant sur un modèle économique pérenne. Quatre enjeux stratégiques de la filière avaient été identifiés :

- diversifier et qualifier l'offre auprès d'une clientèle exigeante dans un contexte concurrentiel ;
- moderniser l'image du thermalisme ;
- adapter l'hébergement des stations à l'évolution de l'activité thermique et aux demandes de la clientèle ;
- traiter de la formation du personnel et de la qualité des soins (pour les soins « bien-être » en démultipliant les compétences - massages, kiné, sport détente en *indoor* et *outdoor*...).

Le SRDT 2018-2023 se fixait comme objectifs de soutenir les stations thermales dans leur démarche de diversification, d'accompagner l'émergence d'une offre labellisée « Grand Est » et de structurer le marketing de cette offre.

Au sein du programme d'actions du schéma, la filière thermique était désignée comme potentielle bénéficiaire du dispositif d'accompagnement financier aux projets touristiques structurants, les opérations éligibles recouvrant les travaux de création, d'extension et de rénovation des établissements thermaux et d'espaces de bien-être en vue d'une diversification de l'activité thermique et d'une amélioration de la qualité des prestations.

Le SRDT mentionnait également la mise en place d'un programme d'accompagnement spécifique pour chacune des « thématiques signatures » sous la forme de plans d'actions marketing spécifiques et d'un « contrat de thématique » élaboré par la région et le comité régional du tourisme en tant que maître d'ouvrage.

Ce programme devait ainsi permettre le recueil de données chiffrées sur l'évolution de la fréquentation et de la consommation, de soutenir des démarches qualité, de professionnaliser les acteurs *via* la formation, d'identifier les besoins spécifiques des entreprises ou de favoriser la commercialisation *via* les outils régionaux.

Le dispositif d'accompagnement de la filière « thermalisme et bien-être », notamment sous la forme d'un contrat de thématique, n'a toutefois pas été mis en place durant la période d'application du SRDT 2018-2023 en raison de la crise sanitaire, ce qui n'a pas permis, en particulier, d'organiser le recueil des données d'activités des établissements thermaux.

En tout état de cause, les objectifs fixés par le SRDT 2018-2023 demeuraient larges et difficilement évaluable¹⁰ faute de précision sur les indicateurs de suivi dans le programme d'actions.

2.1.2 La conception du schéma régional de développement touristique 2023-2028

L'agence régionale du tourisme Grand Est (ARTGE) est une association de droit local créée en 2018 dont le siège est situé à Colmar (Haut-Rhin) qui réunit les comités régionaux du

¹⁰ À titre d'exemple : « accompagner les projets structurants » ou bien « accompagner le développement des « thématiques signatures » du Grand Est et de ses destinations ».

tourisme (CRT) des trois anciennes régions. Dès lors, son activité s'inscrit dans le cadre des dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-10 du code du tourisme.

En particulier, l'article L. 131-7 prévoit qu'à la demande du conseil régional, le comité régional du tourisme élabore le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs qui est ensuite soumis à l'approbation du conseil régional, après consultation du comité économique et social régional (CESER) ainsi que des comités départementaux du tourisme (CDT) et organismes assimilés.

Si les consultations des CDT et du CESER pour la révision du SRDT pour la période 2023-2028 ont été régulièrement réalisées en 2023, l'ARTGE n'a pas été à l'origine de la révision de ce schéma ainsi que le prévoyait pourtant le code du tourisme.

La révision a été confiée à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) dans le cadre d'un marché public d'étude et d'accompagnement pour la révision du SRDT pour la période 2022-2028, conclu le 6 juillet 2022 avec la direction du tourisme de la région. Si, selon l'ordonnateur, l'ARTGE a été étroitement associée à ce travail, le région, en contractant directement ce marché public, en lieu et place de l'agence, s'est néanmoins écartée de la démarche prévue à l'article L. 131-7 du code du tourisme.

2.1.3 L'intégration de la dimension environnementale dans le SRDT 2023-2028

Le schéma régional de développement touristique pour la période 2023-2028 conserve la structuration en six « thématiques signatures », dont la filière « thermalisme et bien-être ». Le suivi précis de l'évolution de l'offre et de la demande touristique, à travers l'observation et l'analyse de la *data* touristique, a été identifié comme levier d'action prioritaire.

Le document de programmation mentionne neuf défis transversaux ainsi que leur déclinaison dans le domaine du tourisme. Parmi ces déclinaisons, le thermalisme figure d'abord au titre de l'accompagnement à la transition des stations de montagne et des stations thermales qui doit se traduire en particulier par la mise en place d'un dispositif de subventions dédié au thermalisme et le renforcement de l'observation touristique grâce aux données récoltées.

La filière thermalisme est également abordée sous l'angle de la santé ; cette filière devant être accompagnée sur ce terrain pour répondre aux besoins futurs (campagnes de promotion des propriétés des cures thermales conventionnées, soutien au développement par les stations thermales de produits en « prévention santé »).

La dimension environnementale est désormais intégrée au schéma en vue notamment d'une limitation de l'impact négatif du tourisme en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES), de pression sur les espaces naturels ou de consommation de la ressource en eau, évolutions pouvant affecter la pratique du thermalisme. Le quatrième défi transversal du schéma consiste ainsi à « *préserver et valoriser durablement les ressources naturelles et restaurer la biodiversité* ».

Parmi les déclinaisons identifiées en matière touristique, il est notamment prévu de favoriser les investissements en faveur d'une réduction de la consommation d'eau dans le domaine de l'hébergement et de soutenir les dispositifs de gestion raisonnée de la ressource en eau, notamment dans la filière thermique.

La volonté de la région d'inscrire dans sa politique en faveur du tourisme une dimension environnementale et de préservation de la ressource en eau, qui doit pouvoir influencer sur les dispositifs de soutien financier au thermalisme et le déroulé des projets retenus à ce titre, apparaît à cet égard positive et cohérente avec les orientations de la région sur ces secteurs d'intervention.

2.1.4 L'abandon des pactes de destination

Le SRDT 2018-2023 fixait parmi ses objectifs de s'appuyer sur des pactes de destination afin d'asseoir l'identité touristique de la région Grand Est. Des pactes de destination ont été ainsi conclus afin de mettre en lumière différents territoires¹¹, censés être mieux identifiés par le grand public que la dénomination « Grand Est ». Ces conventions ont ainsi été conclues progressivement avec les différents organismes partenaires en charge du tourisme dans les territoires : l'ARTGE, les comités départementaux du tourisme (CDT) et, selon les cas, les offices de tourisme communaux ou intercommunaux.

Malgré la répartition diversifiée des stations thermales dans la région, seul le pacte de destination pour les Vosges, approuvé par délibération du 20 avril 2019 abordait succinctement la notion de thermalisme, sans le faire figurer parmi les thématiques prioritaires. Le pacte devait ainsi se décliner, via un plan d'actions ainsi que différentes instances de gouvernance.

Les pactes prévoyaient également des modalités de financement et d'évaluation des actions retenues. Les instances de gouvernance devaient procéder au bilan des actions, préparer la nouvelle programmation et rendre compte de l'avancement des réalisations. Seuls les pactes de destination Champagne et Ardenne ont été actualisés par délibération du 21 mai 2021, avec pour unique partenaire l'agence de développement touristique (ADT) de l'Aube pour la Champagne et l'ADT des Ardennes pour la destination concernée.

Selon l'ordonnateur, le déploiement et l'actualisation des pactes de destination ont été abandonnés en fin d'année 2022, du fait de la difficulté à mobiliser les partenaires dans la durée. Les nouvelles campagnes de notoriété proposées par la région, via l'agence régionale du tourisme, valorisent dorénavant en priorité les six thématiques « signature » identifiées dans le SRDT.

L'article L. 131-1 du code du tourisme indique qu'en appui du SRDT, des conventions entre les collectivités territoriales concernées définissent, d'une part, les actions contribuant à l'exécution des objectifs fixés par le plan régional et, d'autre part, les modalités de mise en œuvre du schéma.

Les pactes de destination qui pouvaient remplir le rôle de conventions de déclinaison du schéma avec les collectivités concernées, n'existent plus désormais. Si pour l'ordonnateur un volet « tourisme » est inclus dans les contrats avec les territoires (pactes territoriaux de relance et de transition écologique, contrats métropolitains, pactes départementaux), la chambre considère qu'il appartient néanmoins à la région de veiller à ce que les volets « tourisme » intégrés dans ces contrats territoriaux correspondent bien aux objectifs de conventionnement

¹¹ Le schéma comprenait initialement cinq destinations (Lorraine, Vosges, Alsace, Champagne et Ardenne) puis six avec l'ajout de la Moselle.

avec les collectivités compétentes dans le domaine touristique, indiqués à l'article L. 131-1 précité.

2.2 Des programmes d'actions à consolider en vue d'une stratégie régionale de soutien au thermalisme

2.2.1 Des objectifs fixés dans la « feuille de route santé » à préciser

De par ses effets thérapeutiques et la mobilisation de personnels médicaux, les objectifs fixés par la région à son soutien au thermalisme participent également à sa politique publique en matière de « santé ». En effet, la région a adopté par délibération du 17 décembre 2020 une feuille de route en santé pour la période 2021-2027 fixant des objectifs dans le domaine.

Une des ambitions de la feuille de route consiste à accompagner les établissements thermaux dans leurs travaux visant à améliorer la qualité des prestations, encourager la création d'équipements de bien-être, de remise en forme et d'équipements thermoludiques dans les stations thermales. L'objectif poursuivi est ainsi de renouveler les infrastructures et de développer les cures non-conventionnées, permettant une diversification des produits d'exploitation.

La feuille de route en santé mentionne également le soutien apporté à la FTGE et ses initiatives, qui visent à fédérer les huit établissements thermaux du Grand Est. Les constats de l'étude d'état des lieux de la filière de 2018 sont repris au sein du schéma. La FTGE est chargée des actions liées à l'innovation, la recherche et le développement, la formation et le recrutement des personnels médicaux, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'activité, sans que le contenu des missions ainsi attribuées ne soit précisément défini.

L'ordonnateur reconnaît que si des objectifs sont fixés dans la « feuille de route santé » en matière de thermalisme, ceux-ci sont moins prioritaires que ceux ressortant de la politique touristique.

2.2.2 Une démarche de soutien opérationnel à la filière à expliciter

Un plan d'actions informel en faveur du thermalisme et du bien-être a été élaboré à partir de 2022 par les services de la région avec l'ARTGE, en parallèle du SRDT 2023-2028. Ce plan prévoit une déclinaison opérationnelle selon six axes d'intervention.

La chambre relève que le plan d'actions prévoit de répartir la réalisation des différentes actions entre plusieurs entités, internes aux services de la région (direction du tourisme, direction de la santé notamment) ou externes via des organismes associés (ARTGE ou FTGE).

Au final, il ressort de ces différents constats que la politique régionale de soutien au thermalisme et du bien-être est intégrée dans différents documents programmatiques sans pour autant que la stratégie de la région soit clairement indiquée. La région gagnerait cependant à rendre plus explicite et visible sa politique de soutien à la filière en le formalisant dans un document unique qui s'appuierait sur son plan d'actions informel élaboré en 2022.

Recommandation n° 2. : Expliciter la stratégie régionale de soutien à la filière thermalisme et bien-être, en s'appuyant sur le plan d'actions interne existant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique régionale de soutien au thermalisme s'inscrit nettement dans une démarche de développement touristique, au travers des schémas régionaux successifs. Toutefois, la préparation de la dernière version du schéma n'a pas été confiée à l'agence régionale du tourisme comme le prévoit le code du tourisme. Par ailleurs, il appartient à la région de veiller à ce que les volets « tourisme » intégrés dans ces contrats territoriaux correspondent bien aux objectifs de conventionnement dans le domaine touristique avec les collectivités compétentes conformément à l'article L.131-1 afin de s'assurer du déploiement cohérent des objectifs régionaux.

En outre, la réalité du suivi des données d'activités, constatée dans le domaine du thermalisme, reste en décalage avec les ambitions affichées en matière de suivi statistique prônées par les schémas régionaux de développement touristique.

Si la région dispose bien d'un plan d'actions en matière de thermalisme et de bien-être, ce document informel pourrait servir de base pour élaborer une stratégie régionale de soutien au thermalisme qui reste à ce jour peu explicite.

3 DES RESPONSABILITÉS À CLARIFIER DANS LE DOMAINE DU SOUTIEN AU THERMALISME

3.1 Une direction du tourisme en charge du soutien au thermalisme

Les projets de délibérations sur les interventions de la région en matière de thermalisme sont examinés par la commission thématique « tourisme ». Ils sont du ressort de la direction du tourisme, située au sein de la direction générale adjointe (DGA) en charge de l'attractivité.

La direction du tourisme est composée en mars 2024 de vingt agents. Outre la directrice, la cheffe de service « développement des filières touristiques » et un chargé de mission interviennent dans le champ du thermalisme¹².

La cheffe de service « développement des filières touristiques » est directement en charge du développement de la filière thermalisme et bien-être, entre autres filières, selon sa

¹² À partir des données de paie, le coût en masse salariale supportée par la région à ce titre peut être estimé à 55 000 € par an environ.

fiche de poste. Le chargé de mission est le référent de la région pour la thématique thermalisme et le pacte de destination des Vosges, conformément à sa fiche de poste qui pourrait être utilement actualisée suite à l'abandon des pactes de destination fin 2022.

Selon le préambule de la convention pluriannuelle avec l'ARTGE 2020-2022, adoptée par délibération du 9 avril 2020, répartissant les missions entre la direction du tourisme de la région et l'ARTGE en tant qu'opérateur, la direction du tourisme de la région a pour missions principales :

- de fixer les orientations de la politique touristique du Grand Est ;
- de mettre en œuvre le schéma régional de développement du tourisme ;
- de veiller au respect de l'équilibre des territoires ;
- de mettre en place la stratégie pour les six « thématiques signatures » du Grand Est, en lien avec l'agence régionale du tourisme Grand Est pour la partie promotion ;
- d'améliorer la compétitivité de l'économie touristique et d'accompagner les entreprises touristiques ;
- d'œuvrer à une nouvelle organisation territoriale, en lien avec l'agence régionale du tourisme Grand Est ;
- de mettre en œuvre les différents dispositifs d'accompagnement des porteurs de projets afin de soutenir l'offre régionale ;
- de proposer un soutien en ingénierie aux porteurs de projets.

Par ailleurs, les directions de la compétitivité et de la connaissance (DCC), de la formation pour l'emploi (DFE), du transport ferroviaire de voyageurs (DFV) et de la santé peuvent être ponctuellement associées à la mise en œuvre des politiques en faveur du thermalisme, en fonction des actions concernées.

3.2 Des organismes associés à la politique régionale dont le rôle reste à préciser

3.2.1 Une action de l'agence régionale du tourisme dans la promotion de la filière thermale appelée à croître

La région Grand Est a apporté un total de 27,7 M€ de subventions de fonctionnement à l'ARTGE de 2021 à 2024. Elle est représentée dans les instances de l'association par 17 conseillers régionaux.

Tableau n° 5 : Subventions votées pour l'ARTGE

<i>En € votés</i>	2021	2022	2023	2024	Total	Évolution 2021-2024
Fonctionnement	6 962 300	7 250 000	6 500 000	7 000 000	27 712 300	1 %

Source : conventions annuelles d'objectifs

Le préambule de la convention pluriannuelle 2020-2022 entre la région et l'ARTGE lui confie notamment la promotion touristique, en particulier des « thématiques signatures » identifiées par le SRDT, la commercialisation d'offres touristiques, l'observation des résultats, la prospective du secteur et l'accompagnement à la professionnalisation des acteurs.

Selon le rapport d'activités 2023 de l'ARTGE, la plateforme « *Explore Grand Est* »¹³, en charge de la commercialisation d'offres touristiques, comptabilisait 1 096 offres publiées au cours de l'exercice 2023, parmi lesquelles 87 relevaient de la filière thermalisme et bien-être, soit 7,9 % des offres publiées. L'ARTGE prévoit également d'interroger l'ensemble des centres thermaux sur leur fréquentation à compter de juillet 2025.

À la demande de la région, l'agence a mis en place et anime le « club croissance tourisme » (CCT), un réseau d'acteurs privés comprenant des chefs d'entreprises du Grand Est et animé par l'ARTGE. Ses objectifs sont notamment d'associer étroitement les petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) à la stratégie régionale en matière de tourisme, et d'accompagner ses membres dans la transformation de leurs modèles économiques vers le « smart tourisme ».

Le CCT compte 197 membres au 30 septembre 2023 parmi lesquels dix sont rattachés à la filière thermalisme et bien-être (soit 5 % des membres). Des réunions de travail sont ainsi régulièrement organisées par filière.

Selon l'ordonnateur, en 2023, l'ARTGE a notamment mis en œuvre en faveur de la filière thermalisme et bien-être, la production d'une vidéo intitulée « Ode à la détente » (en faveur de la promotion du thermoludisme) et a participé à la campagne nationale de relance du bien-être thermal « villes d'eau – villes de bien-être » organisée par Atout France. Son action de promotion interviendra lorsque les stations thermales auront réalisé leurs transformations et développé de nouvelles offres.

La chambre relève dès lors que l'implication de l'ARTGE dans le domaine de la promotion du thermalisme est appelée à croître.

Par ailleurs, l'article L. 131-10 du code du tourisme rend nécessaire la présentation du rapport financier de l'ARTGE en séance plénière du conseil régional, ce qui n'est pas réalisé au cours de la période de contrôle. Dès lors, la chambre rappelle à la région l'obligation de présenter annuellement ce rapport financier à son assemblée délibérante, d'autant plus importante au regard du montant des subventions attribuées à l'ARTGE annuellement. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur en ce sens.

Rappel du droit n° 1 : Présenter annuellement le rapport financier de l'agence régionale du tourisme en séance plénière du conseil régional, en application de l'article L. 131-10 du code du tourisme.
--

3.2.2 Un rôle de la fédération thermale du Grand Est à ce jour non défini

La fédération thermale du Grand Est (FTGE) est une association dont les statuts ont été adoptés le 5 décembre 2017. L'objectif de la FTGE consiste à réunir l'ensemble des stations

¹³ <https://www.explore-grandest.com/>

thermales et des exploitants d'établissements afin de définir des priorités stratégiques à poursuivre dans le domaine du thermalisme. Elle doit permettre une mise en commun des bonnes pratiques, dans le but de favoriser l'attractivité des villes et stations thermales du Grand Est.

La région Grand Est a attribué une subvention d'un montant de 20 000 € pour le soutien au plan d'actions de la FTGE, par délibération de la commission permanente du 11 octobre 2019. La chambre relève que ce plan d'actions n'est défini que succinctement dans le rapport accompagnant la délibération du 11 octobre 2019, rendant impossible son suivi précis. Il s'agit de :

- l'étude des besoins en innovation des stations thermales ;
- l'organisation d'ateliers thématiques ;
- le montage de projets innovants ;
- la définition des objectifs de la communication de la fédération thermale du Grand Est.

La FTGE qui a porté l'étude de 2018 sur l'état des lieux du thermalisme en région Grand Est, a contribué en outre à la réalisation de différentes actions figurant dans le plan régional de soutien à la filière thermique¹⁴ ainsi que du volet formation des personnels médicaux par la feuille de route en santé de la région. A ce jour, le rôle que pourrait jouer la fédération dans le cadre d'une stratégie régionale de soutien à la filière « thermalisme et bien-être » n'est pas défini.

3.2.3 L'amorce d'une coopération transfrontalière

La présence de grands centres thermaux dans les pays frontaliers de la région et à proximité de la frontière¹⁵, justifie que la région intègre cette dimension à sa politique de soutien en faveur du thermalisme. L'étude de 2018 portée par la FTGE présentait déjà un parangonnage de l'évolution du thermalisme et des investissements en faveur du thermalisme des centres thermaux frontaliers en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg.

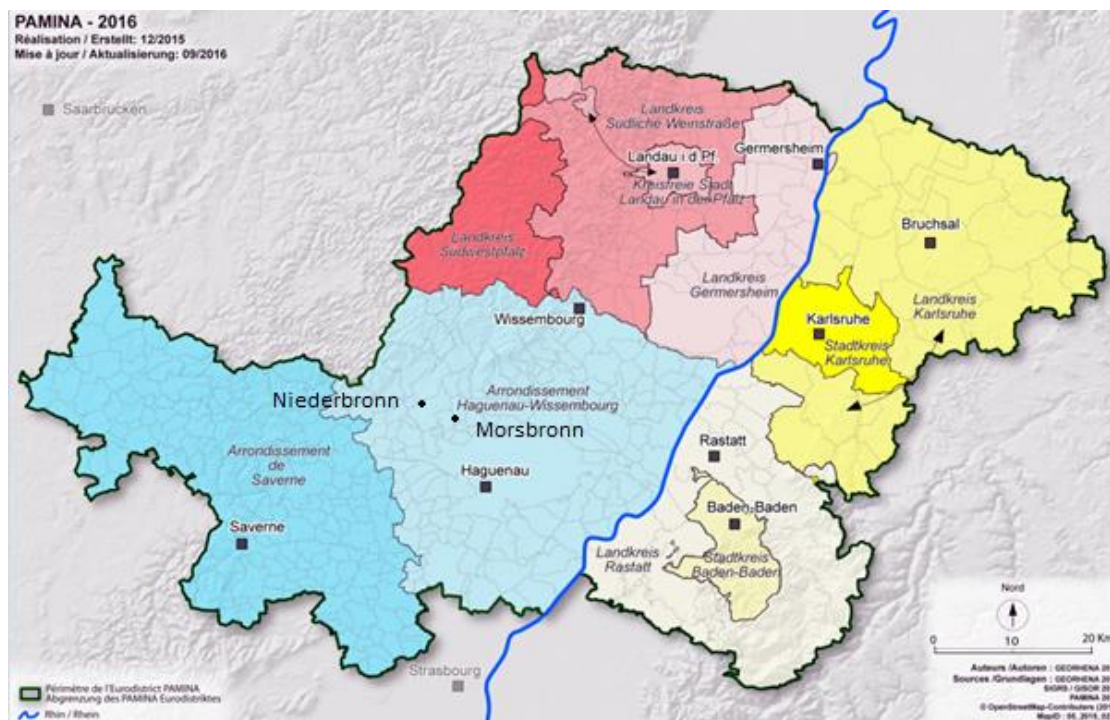
La région Grand Est est notamment membre de l'Eurodistrict Pamina¹⁶, groupement européen de coopération territoriale (GECT) réunissant des collectivités d'Alsace du Nord et allemandes. Du fait de la présence de plusieurs villes thermales au sein de l'espace franco-allemand Pamina (Morsbronn-les-Bains, Niederbronn-les-Bains représentées par leurs intercommunalités, Baden-Baden, Bad Herrenalp, Bad Bergzabern, Bad Rotenfels, Bad Schönborn et Waldbronn), l'Eurodistrict a institué un groupe de travail réunissant les stations thermales des deux pays.

¹⁴ À titre d'exemple, la réalisation d'un parangonnage des innovations en matière de sécurisation de la ressource en eau, la communication auprès des professionnels de santé sur le thermalisme ou le lien avec l'observatoire de l'économie des stations thermales.

¹⁵ Spa en Belgique, Rheinfelden en Suisse, Baden-Baden en Allemagne ou Mondorf-les-Bains au Luxembourg.

¹⁶ Palatinat-du-Sud, Mittlerer Oberrhein, Nord-Alsace.

Carte n° 1 : Territoire du GECT Eurodistrict PAMINA



Source : site internet de l'Eurodistrict Pamina

Les services de la région Grand Est ont notamment participé à des groupes de travail en 2022 dans le cadre de l'Eurodistrict PAMINA concernant le thermalisme en vue de développer des actions communes de promotion et d'avantages réciproques en matière de fidélité entre établissements français et allemands. Les ateliers réunissaient la région, l'exploitant unique des deux établissements d'Alsace, l'office de tourisme de l'Alsace verte¹⁷, la mairie de Niederbronn-les-Bains, les administrations thermales des communes de Bad Schönborn et Waldbronn.

Les objectifs posés dans ce cadre sont notamment de créer un réseau de villes thermales labellisées, de favoriser un échange mutuel d'informations transfrontalières, de promouvoir les stations thermales de la région Pamina, voire de construire un plan d'actions. La chambre relève l'investissement de la région dans la coopération transfrontalière en matière de thermalisme et l'invite en conséquence à pérenniser les relations partenariales liées avec les stations thermales allemandes ainsi qu'à les développer dans la mesure du possible avec les autres pays frontaliers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique de la région en matière de soutien au thermalisme est répartie entre la direction du tourisme de la région, à l'origine de la définition de la stratégie dans le domaine, et l'agence régionale du tourisme du Grand Est, en charge de la promotion et de la

¹⁷ Office de tourisme intercommunautaire rassemblant les communautés de communes du pays de Niederbronn-les-Bains, du pays de Wissembourg, de Sauer-Pechelbronn et de l'Outre-Forêt.

commercialisation des offres. L'implication de cet opérateur a vocation à croître en matière de promotion de la filière thermique.

Par ailleurs, la fédération thermique du Grand Est a contribué à des actions significatives du plan régional de soutien au thermalisme. Le rôle que pourrait jouer cet organisme dans le cadre d'une stratégie régionale de soutien à la filière « thermalisme et bien-être n'est pas, à ce jour, défini.

4 LE RECOURS À DIFFÉRENTS LEVIERS EN FAVEUR DU THERMALISME

4.1 Les subventions comme principal mode d'intervention

4.1.1 Le cofinancement des projets structurants

Au cours de la période de contrôle, le financement des projets du territoire en matière de thermalisme a surtout été assuré par le dispositif d'accompagnement des projets structurants en matière touristique. Ce règlement a été adopté pour la première fois le 29 mars 2018, avant d'être modifié notamment les 8 avril 2022 et 26 mai 2023. Le 21 juin 2024, il est renommé par délibération « dispositif de soutien à l'attractivité touristique du territoire ».

Ce dispositif avait pour objet principal de soutenir les investissements dans les secteurs touristiques considérés comme majeurs de la région Grand Est (patrimoine, grands projets, stations thermales, stations de pleine nature, sites de mémoires, tourisme fluvial et fluvestre, tourisme de savoir-faire) avec pour objectif une montée en gamme et une modernisation des installations. La chambre relève que ces thématiques prioritaires ne sont pas identiques aux « thématiques signatures » fixées par le SRDT¹⁸.

Pour le secteur thermal, le financement pouvait concerner l'extension ou la création des établissements thermaux ainsi que des espaces thermoludiques et de bien-être attenants. Les bénéficiaires potentiels étaient à la fois publics et privés, permettant d'englober les villes thermales et leurs éventuels exploitants.

Le niveau du financement était fixé à hauteur de 20 % maximum du montant des dépenses de travaux éligibles.

¹⁸ Tourisme de mémoire, itinérance, œnotourisme et gastronomie, tourisme de nature, thermalisme, bien-être et tourisme urbain, culturel et patrimonial ; le tourisme urbain étant seulement ajouté pour la période 2023-2028.

Tableau n° 6 : Montants attribués aux projets en matière de thermalisme dans le cadre du dispositif d'accompagnement des projets touristiques structurants

<i>En €</i>	2021	2022	2023	Total
Montants votés	4 545 500	3 299 500		7 845 000
Nombre de dossiers	3 ¹⁹	2 ²⁰		5
Moyenne par dossier	1 515 167	1 649 750		1 569 000
Montants versés	1 273 387	1 150 000	1 286 750	3 710 137

Source : région Grand Est

De 2021 à 2023, la région a attribué 7,8 M€ de subventions aux projets en matière de thermalisme par l'intermédiaire du dispositif d'accompagnement aux projets structurants, pour une moyenne par projet de 1,6 M€ environ. Les montants versés par exercice s'élèvent à 1,2 M€ par an en moyenne et sont avant tout tirés par le versement annuel à la Métropole de Nancy de 1,05 M€ au cours de cette période pour le financement du projet « Grand Nancy Thermal ».

Le règlement tel que modifié en 2023 posait une condition d'éligibilité relative à l'exemplarité en matière de protection de l'environnement, marquant une attention apportée au tourisme durable, sans que les critères examinés à ce titre ne soient précisément détaillés dans le règlement.

Plus généralement, la chambre relève que les critères d'analyse permettant de sélectionner les projets dans le cadre de ce dispositif étaient définis de façon très générale²¹, sans indication des facteurs de modulation du taux d'intervention de la région.

4.1.2 Un soutien apporté à l'hôtellerie dans les stations thermales

Au-delà du soutien apporté directement aux installations thermales, la région finance également les équipements hôteliers au sein des villes thermales, favorisant l'hébergement des curistes, dans le cadre d'un dispositif d'aide à l'hôtellerie, dont le règlement a été adopté pour la première fois le 22 avril 2021, avant d'être modifié le 20 mai et le 18 novembre 2022, ainsi que le 26 janvier 2024.

Ce dispositif vise à soutenir :

- les programmes de création, d'extension et de rénovation fondamentale dans l'hôtellerie indépendante. Ces établissements hôteliers doivent justifier obligatoirement du classement minimum de trois étoiles à l'issue des travaux ;

¹⁹ Soutien aux travaux de restructuration de la cure thermale et des centres de bien-être d'Amnéville ; ainsi qu'au Palmarium de Vittel (cf. partie 5 du présent rapport).

²⁰ Soutien aux travaux des structures bétons de la cure thermale et des centres de bien-être d'Amnéville ; ainsi que revalorisation de la subvention pour la rénovation du Palmarium de Vittel (cf. partie 5 du présent rapport).

²¹ « Les projets soutenus devront être exemplaires en matière de protection de l'environnement et contribuer à la promotion d'un tourisme de sens ancré sur le territoire du Grand Est et en dialogue avec ses spécificités, son histoire, son patrimoine et ses habitants. La région sera particulièrement attentive aux projets originaux, fédérateurs et vertueux, allant dans le sens d'un tourisme durable et protecteur de l'environnement. »

- les programmes de création d'hôtels sous enseigne exploités par un groupe hôtelier ou sous franchise ou licence de marque. Ces établissements hôteliers doivent justifier obligatoirement du classement minimum de quatre étoiles à l'issue des travaux.

Les bénéficiaires peuvent être, soit les propriétaires des murs, soit ceux du fonds de commerce. Le projet doit ainsi permettre une meilleure rentabilité de l'outil, le développement d'une hôtellerie de qualité et s'inscrire dans un programme de diversification de l'offre.

Les critères de sélection du dispositif sont définis comme :

- l'intérêt du projet pour le territoire ;
- la pertinence de la stratégie marketing et commerciale ;
- l'impact sur l'emploi (maintien ou création d'emploi) ;
- le partenariat avec les acteurs touristiques et/ou locaux ;
- l'engagement sur la formation continue des personnels ;
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine bâti ;
- l'engagement dans une dynamique de développement durable.

La subvention d'investissement représente au maximum 20 % des dépenses éligibles, sous le plafond de 200 000 € pour les hôtels trois étoiles, 250 000 € pour les quatre étoiles, 300 000 € pour les cinq étoiles et 200 000 € pour les hôtels sous enseigne.

Dans ce cadre, la région s'est engagée de 2021 à 2023 sur une enveloppe de 4,9 M€ d'aides à des établissements²² présents dans les stations thermales pour un montant moyen annuel d'environ 1,6 M€ et une moyenne par dossier de 817 000 €. Les montants versés se sont élevés au cours de la même période à 319 000 €.

Tableau n° 7 : Montants attribués dans les stations thermales au titre du dispositif de soutien à l'hôtellerie

<i>En €</i>	2021	2022	2023	Total
Montants votés	4 363 216	538 363		4 901 579
Nombre de dossiers	4	2		6
Moyenne par dossier	1 090 804	269 182		816 930
Montants versés		56 251	262 862	319 113

Source : région Grand Est

À titre d'illustration, un hôtel-restaurant situé à Morsbronn-les-Bains a bénéficié d'une subvention d'équipement de 50 000 € versée en 2022 pour effectuer des rénovations. De la même façon, un hôtel meublé de tourisme quatre étoiles à Vittel a bénéficié d'une subvention de 32 363 € entre 2022 et 2023 pour le financement de rénovations.

²² Parmi lesquels 4,78 M€ pour le soutien à la rénovation de deux établissements de Vittel, soit 97,5 % des montants attribués (cf. partie 5 du présent rapport).

Après contrôle par échantillonnage des dossiers correspondants de demandes de subventions, constitués uniquement par voie dématérialisée, la chambre constate que ces dossiers ne sont pas datés, ce qui appelle à être corrigé pour améliorer leur suivi²³.

La constitution de la « Foncière Tourisme Grand Est »

Par délibération du 17 novembre 2022, la région a officialisé la constitution d'une société d'économie mixte locale (SEML) dénommée « Foncière Tourisme Grand Est », dont elle est actionnaire à 60,51 %, avec la Banque des Territoires et la Caisse d'épargne Grand Est.

Cette SEML a pour objet de soutenir le développement touristique dans la région en investissant dans le secteur de l'hôtellerie par le portage immobilier de projets en contribuant à l'amélioration de l'offre d'hébergement touristique et en facilitant l'émergence de projets qualitatifs de création, d'extension et de requalification d'établissements hôteliers.

Pour la région, son intervention dans des projets immobiliers doit notamment contribuer au développement de filières structurantes comme le thermalisme. La SEML dispose au total d'une capacité d'investissement de 50 M€. La société a tenu son assemblée générale constitutive ainsi que son premier conseil d'administration le 19 juillet 2023, lui permettant d'adopter ses statuts. La région dispose de quatre représentants au sein de la société dont le président de la commission « développement économique » du conseil régional qui assure la présidence du conseil d'administration de la société.

Si des projets immobiliers sont d'ores et déjà identifiés pour faire l'objet d'un portage de la part de la SEML, aucun ne concerne à ce jour de stations thermales. L'ordonnateur précise, en effet, que le secteur de l'hôtellerie reste très dépendant de l'attractivité et des flux de clientèle générés par des établissements thermaux appelés, au préalable, à réaliser d'importants investissements pour conserver leurs niveaux de fréquentation.

4.1.3 La réinstauration d'un dispositif spécifique d'aide au thermalisme

La région avait précédemment adopté par délibération du 15 décembre 2016 un dispositif spécifique de soutien au thermalisme dont le règlement permettait de cofinancer à hauteur de 20 % les travaux de création, d'extension et de rénovation des établissements thermaux et des espaces de bien-être, au profit des acteurs publics et privés. Ce dispositif a été abandonné par la suite afin d'intégrer le dispositif d'accompagnement des projets touristiques structurants.

Pour autant, par délibération du 21 juin 2024, la région a réinstauré un dispositif de soutien au thermalisme et au bien-être. Le règlement réserve explicitement le bénéfice de cette subvention au périmètre des neuf stations thermales régionales. Ce dispositif contient deux volets, l'un portant sur le soutien aux travaux sur les installations thermales et l'autre sur le soutien aux meublés de tourisme implantés à proximité de ces stations.

²³ À titre d'exemple, les dossiers de demande de subventions pour l'hôtel Diane à Amnéville ou l'hôtel Ritter Hoft à Morsbronn-les-Bains.

Les travaux sur les installations thermales bénéficient d'un taux de cofinancement jusqu'à 20 %. Selon le règlement, le montant des subventions pouvant être accordées par la région est modulé en fonction de l'intérêt du projet, du plan prévisionnel de l'opération et du régime d'aides d'État applicable.

Le dispositif présente une dimension environnementale. Ainsi, les projets dont la principale source d'énergie reste le fioul après travaux sont exclus des financements, et la priorité est accordée aux structures tendant vers l'exemplarité en matière de développement durable. Les projets présentant des caractéristiques durables notamment en matière de gestion des déchets ou de gestion de la ressource en eau sont valorisés.

Le porteur de projet retenu doit obligatoirement proposer son offre sur la plateforme de commercialisation d'offres touristiques proposée par l'ARTGE, « *Explore Grand Est* ».

La région a complété ce dispositif avec une aide aux meublés de tourisme ayant constaté que les curistes ayant recours aux cures de 18 jours se tournent avant tout vers ce type d'hébergement, plus abordable eu égard à la durée de leur séjour.

Le soutien aux meublés de tourisme est réservé aux établissements accueillant quatre personnes au minimum et demeure conditionné à l'obtention d'un classement d'au moins trois étoiles. Le bénéfice de la subvention est limité aux hébergements se trouvant dans un rayon d'un kilomètre autour des établissements thermaux d'Amnéville-les-Thermes et de Nancy et dans un rayon de cinq kilomètres pour les autres établissements. Cette limitation différenciée est justifiée selon la région par la densité de l'offre déjà présente dans les secteurs d'Amnéville et de Nancy et le caractère urbain de ces stations.

Le taux de cofinancement maximal atteint 20 % des dépenses éligibles avec un plafond fixé à 60 000 €. La chambre note que le règlement ne précise pas si les projets éligibles portent sur la création ou la rénovation de meublés de tourisme.

4.1.4 Le soutien apporté à la dimension sanitaire du thermalisme

La région a octroyé une subvention d'investissement de 25 000 € au centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Nancy par délibération du 23 septembre 2022. Le projet financé, dénommé « Covidtherm », vise à évaluer l'efficacité de la prise en charge thermique comparée à la prise en charge habituelle de personnes souffrant d'une affection faisant suite à la contraction du Covid-19 et présentant des symptômes persistants.

Les retombées attendues du projet sont notamment de :

- réduire la durée des symptômes persistants et permettre la reprise des activités sociales et professionnelles pour les patients ;
- positionner le traitement thermal dans le parcours de santé des personnes présentant des symptômes cliniques persistants d'une infection au Covid-19 ;
- permettre aux professionnels de santé de disposer d'une ressource complémentaire pour la prise en charge des patients atteints ;
- mieux comprendre les effets des symptômes cliniques persistants suite à une affection au Covid-19.

Par ailleurs, par délibération du 18 novembre 2022, la région Grand Est a attribué une subvention d'un montant de 30 000 € à l'institut européen du thermalisme (IET), organisme qui dépend de la fondation ID+ Lorraine, rassemblant l'université de Lorraine et le CHRU de Nancy. L'objet de la subvention est de soutenir le fonctionnement de l'IET, qui a pour mission d'importer dans les techniques du thermalisme les résultats de la recherche effectuée dans le domaine.

Enfin, par délibération du 20 mai 2022, la région Grand Est a octroyé une subvention d'un montant de 70 000 € au conseil national des établissements thermaux (CNETH) afin de soutenir la réalisation de sa campagne de communication nationale destinée à relancer le secteur du thermalisme.

La chambre relève que le financement de cette campagne nationale de communication n'a pas été accompagné d'une évaluation des retombées économiques pour les stations thermales de la région. Selon l'ordonnateur, cette absence s'explique par la difficulté à mesurer précisément les impacts de cette campagne sur les stations thermales du Grand Est.

4.2 La mobilisation des compétences de la région en faveur du thermalisme

4.2.1 Le renforcement de la desserte ferroviaire des stations vosgiennes

4.2.1.1 Le financement du « train des eaux » entre Paris et Vittel

Au-delà du financement des stations et établissements thermaux par le biais de subventions, la région Grand Est mobilise également ses compétences propres au soutien du thermalisme. Ainsi, la région, en sa qualité d'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée de l'organisation des services ferroviaires régionaux de personnes, conformément aux dispositions des articles L. 2121-3 et suivants du code des transports. Elle peut, à ce titre, promouvoir des trains à vocation touristique, dans le cadre de conventions à conclure avec des opérateurs ferroviaires. C'est dans ce cadre que la région finance depuis 2019 le « train des eaux » entre Paris et Vittel et desservant Contrexéville, pendant la saison thermale d'avril à novembre.

Affrétés par la SNCF, des trains directs circulent les vendredis, dimanches et jours fériés, à raison d'un départ de la gare de Paris-Est le vendredi et d'un aller-retour les dimanches et jours fériés. La région propose ainsi un kit de communication annuel, élaboré avec les partenaires locaux.

Cette action a représenté une dépense de près de 0,5 M€ sur la période 2021-2024. Selon la région, 730 billets à destination de Vittel ont été vendus en 2022, et 137 billets à destination de Contrexéville.

Tableau n° 8 : Coût annuel pour la région du train des eaux

	2021 ²⁴	2022	2023	2024	Total 2021-2024
Montant en €	-	153 370	153 370	186 407	493 147

Source : région Grand Est

4.2.1.2 La remise en service de la ligne 14 entre Nancy et Contrexéville

La région a souhaité remettre en activité la ligne ferroviaire entre Nancy et Contrexéville (ligne 14), desservant également Vittel, suspendue depuis 2016. Selon le rapport accompagnant la délibération du 28 mars 2019 sur l'ouverture à la concurrence des lignes ferroviaires, la région a mené une étude de mobilité sur l'ensemble du secteur démontrant la pertinence de l'offre ferroviaire par rapport à l'offre routière, sur cet itinéraire. En parallèle, SNCF Réseau a également évalué le coût de régénération de la ligne 14 à 66 M€ d'investissements. Ainsi, par la même délibération précitée du 28 mars 2019, la région a autorisé l'expérimentation de l'ouverture à la concurrence de la ligne Nancy-Mirecourt-Vittel-Contrexéville.

Par délibération du 24 mars 2023, le conseil régional a autorisé le président à solliciter des autorités compétentes le transfert en plein propriété de l'ensemble des lignes de desserte fine du territoire (LDFT), en application de l'article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), comprenant la ligne ferroviaire reliant Nancy à Contrexéville.

Selon la convention issue de la délibération du 22 mars 2024 avec SNCF réseau, le ministre des transports a donné son accord au transfert de propriété de ces lignes par lettre du 31 août 2023, conformément à l'article 2 du décret du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic.

Par cette décision, la voie ferrée devient ainsi d'intérêt local²⁵, catégorie échappant à la séparation des fonctions entre maintenance et exploitation de l'infrastructure, autorisant donc le recours à un prestataire unique. Le transfert de la gestion porte en effet sur les missions énoncées à l'article L. 2111-9 du code des transports dont la maintenance, l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure du réseau ferré.

Par délibération du 9 juillet 2020, le conseil régional avait approuvé le principe du recours à une concession de service public portant sur la ligne Nancy-Mirecourt-Vittel-Contrexéville, sur un modèle « d'intégration verticale », comprenant donc à la fois la régénération de l'infrastructure, son financement, la maintenance des voies et l'exploitation commerciale afférente.

²⁴ Le « train des eaux » n'a pas circulé en 2021 du fait de la fermeture des établissements thermaux liée à la crise sanitaire du Covid-19.

²⁵ Selon l'article L. 2111-9-1-A du code des transports : « Par dérogation au 1° de l'article L. 2101-1 et à l'article L. 2111-9, pour des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national faisant l'objet d'investissements de renouvellement ou de développement majoritairement financés par une autorité organisatrice des transports ferroviaires, et à la demande de son assemblée délibérante, certaines missions de gestion de l'infrastructure mentionnées aux 3° et 4° de l'article L. 2111-9 peuvent lui être transférées par la société SNCF Réseau, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau. »

L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) prévoyait ainsi l'attribution d'un contrat d'une durée de 22 ans. Cette durée est le plafond possible pour un contrat avec obligation de service public (OSP) de transport ferroviaire comprenant des investissements, conformément à l'article 4 du règlement européen du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

Le contrat de concession a été attribué par délibération du 24 mai 2024 à un groupement qui constituera une société concessionnaire et une société d'exploitation. Eu égard aux investissements à réaliser au préalable, la remise en service de la ligne devrait intervenir en décembre 2027. Ainsi, jusqu'à cette date, le concessionnaire conduira les travaux de rénovation de l'infrastructure et de construction du centre de maintenance situé à Mirecourt.

Le contrat de concession prévoit la réalisation de quatorze allers-retours entre Contrexéville et Nancy en semaine, sept le samedi et huit le dimanche.

Dans le cadre du contrat, la région s'engage à verser au titulaire une subvention d'investissement, une subvention visant à couvrir les dépenses de gros entretien et de renouvellement (GER) ainsi qu'une rémunération. À ce stade, le coût total brut²⁶ pour la région du fonctionnement de la ligne est estimé à environ 31,8 M€ en 2028, première année pleine de mise en service.

4.2.2 Une politique de formation des personnels de la filière à réexaminer

4.2.2.1 Des besoins de la filière mal identifiés

Conformément à l'article L. 6121-1 du code du travail, la région est chargée de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle. Le 1° de ce même article met à la charge de la région l'élaboration d'un contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP).

Les CPRDFOP 2018-2022 et 2023-2028 de la région et le schéma régional des formations sanitaires et sociales (SRFSS) 2023-2028 ne contiennent pas cependant d'éléments spécifiques relatifs à la formation des personnels de la filière thermale.

Le SRDT 2018-2023 identifiait quant à lui parmi les enjeux stratégiques de la filière thermalisme et bien-être le besoin de traiter de la formation du personnel et de la qualité des soins, notamment pour les soins de bien-être en développant les compétences (massage, kinésithérapie, sport détente notamment).

L'avis du CESER en date du 22 mars 2018 sur le SRDT 2018-2023 recommandait qu'un effort particulier soit rapidement mis en œuvre sur la formation aux différents métiers du tourisme, notamment en faveur de l'apprentissage des langues étrangères, compétence essentielle à la qualité de l'accueil, besoin également constaté au sein de la filière thermale.

Le compte-rendu de la réunion du club croissance tourisme (CCT) du 14 novembre 2023 identifie que différents métiers se trouvent en situation de tension au sein

²⁶ Sans prise en compte des recettes afférentes, notamment de billetterie.

des établissements, parmi lesquels les agents thermaux, esthéticiens, maitres-nageurs et médecins thermaux.

Selon la FTGE, des besoins en kinésithérapeutes demeurent dans les établissements thermaux alors que ce constat était déjà établi dans l'état des lieux de 2018. Le besoin en personnel médical ou paramédical dans les stations thermales n'est pas déterminé à ce stade par la région. Dès lors, la chambre invite la région à évaluer précisément les besoins en personnel médical et paramédical au sein des stations thermales, afin de pouvoir y répondre dans le cadre de sa politique engagée en matière d'attractivité médicale et en tant que responsable de la définition des politiques de formation du secteur sanitaire et social ²⁷.

4.2.2.2 Des modalités de financement des formations à régulariser

Depuis 2021, la région finance annuellement des actions de formation à destination des demandeurs d'emploi pour le métier d'agent thermal, intitulées « parcours vers un métier – agent thermal ».

Le taux de remplissage de ces formations s'élève globalement à 63 % depuis 2021, pour un coût total de 228 255 € soit un coût unitaire de 895 € par personne inscrite aux sessions de formation²⁸.

Tableau n° 9 : Sessions de la formation d'agent thermal depuis 2021

<i>Exercice</i>	<i>Mode d'intervention</i>	<i>Localisation</i>	<i>Effectifs cible</i>	<i>Effectifs inscrits</i>	<i>Taux de remplissage</i>	<i>Montant facturé (€)</i>
2021	Subvention	Nancy	10	7	70 %	51 500
2021	Subvention	Amnéville	15	13	87 %	14 520
2022	Marché public	Contrexéville	12	5	42 %	39 275
2022	Subvention	Nancy	10	8	80 %	45 900
2023	Marché public	Contrexéville	12	4	33 %	15 732
2023	Marché public	Nancy	15	10	67 %	43 082
2023	Subvention	Amnéville	15	12	80 %	11 679
2024	Marché public	Contrexéville	12	-	-	-
2024	Marché public	Nancy	15	6	40 %	6 567
Total			104	65	63 %	228 255

Source : région Grand Est

La chambre constate que certaines formations sont financées par la région dans le cadre de marchés publics et d'autres par des subventions régionales, et ce au moins jusqu'en 2023, pour des formations à l'intitulé identique. De la même façon, certains opérateurs comme le centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Nancy étaient financés jusqu'en 2022 pour

²⁷ Articles L. 4383-2 et suivants du code de la santé publique (CSP).

²⁸ Le nombre d'inscrits de la formation prévue en 2024 à Contrexéville ne sera connu qu'en fin d'année 2024, après réalisation de la prestation.

la réalisation de cette formation par des subventions, avant d'entrer dans le cadre de marchés publics à compter de la session 2023.

Or, l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) définit les subventions comme les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.

Selon l'article L. 1111-1 du code de la commande publique (CCP), un marché public est un contrat conclu par un acheteur avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix. Or, la mise en place de formations vers le métier d'agent thermal, financées par la région répond à un besoin de celle-ci, dans le cadre de sa compétence liée à la formation professionnelle, et ne provient pas de l'initiative seule des organismes assurant ces formations. Dès lors, le financement de ces formations ne devrait intervenir que dans le cadre d'un marché public.

La chambre rappelle en conséquence l'obligation pour la région de mettre en œuvre les règles de la commande publique afin d'acquérir des prestations répondant à un besoin exprimé dans le cadre de ses compétences, conformément à l'article L. 1111-1 du CCP. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur d'y veiller.

Rappel du droit n° 2 : Mettre en œuvre systématiquement des marchés publics afin d'acquérir des prestations de formation professionnelle répondant à un besoin de la région, en application de l'article L. 1111-1 du code de la commande publique.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région Grand Est intervient majoritairement en soutien de la filière thermique par le canal de dispositifs d'aides directes aux projets de rénovation des établissements ou des établissements hôteliers. Un dispositif spécifique à la filière, concernant conjointement les établissements thermaux et les meublés de tourisme, a été rétabli en 2024.

Par ailleurs, la collectivité mobilise certaines de ses compétences propres au bénéfice de la filière thermique, à l'image de la politique ferroviaire. En matière de formation professionnelle, la chambre invite la région à mieux diagnostiquer les besoins en matière de professionnels du sanitaire et à acquérir l'ensemble des formations répondant à ses besoins par l'intermédiaire de marchés publics.

5 UNE POLITIQUE DE SOUTIEN À CIBLER, DES EFFETS À MESURER

5.1 Un soutien significatif de la région aux grands projets en matière de thermalisme et de bien-être

5.1.1 Une intervention à plusieurs dimensions en faveur de la station de Vittel

5.1.1.1 L'attribution de subventions à un investisseur privé

Par délibération du 26 avril 2019 la région a autorisé le cofinancement d'une étude portant sur la stratégie de destination de la ville de Vittel, à hauteur de 15 800 € sur 80 000 €, soit 19,8 % du montant total. Le livrable final de l'étude, rendu le 27 mai 2019, a proposé des scénarios alternatifs pour les acteurs publics en fonction du départ ou non du principal opérateur touristique de la commune, le Club Med.

Par la suite, par délibération du 10 septembre 2021, la commission permanente du conseil régional a autorisé la région à se joindre au protocole d'accord conclu entre les différentes parties impliquées²⁹ dans le rachat au propriétaire privé vendeur de trois actifs immobiliers : le Palmarium, le Grand Hôtel et l'Hôtel Ermitage. Le document énonce les conditions de constitution d'une société privée acheteuse, l'estimation des biens, le montant prévisionnel des travaux de rénovation ainsi que le montant des aides publiques à apporter par les collectivités.

Le conseil régional a approuvé, par délibération du 16 décembre 2021, une aide à hauteur de 6 825 500 € attribuée à la SAS Vittel Invest³⁰, pour la réhabilitation des actifs dont celle-ci se porte acquéreur : le Palmarium, le Grand Hôtel et l'Hôtel Ermitage.

Selon les termes de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la compétence pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides en matière d'investissement immobilier des entreprises lorsqu'elles ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques est exclusivement exercée par les EPCI et les communes. La région peut néanmoins participer au financement des aides et des régimes d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises dans des conditions précisées dans une convention d'autorisation passée avec l'EPCI ou la commune compétente.

Afin de pouvoir attribuer l'aide financière, la région a par conséquent établi une première convention, autorisée par délibération du 16 décembre 2021, avec la ville de Vittel. Le département des Vosges exerçant cette compétence par délégation des EPCI et pour le compte de la communauté de communes Terre d'eau (CCTE) en application de l'alinéa 2 de l'article L. 1111-8 du CGCT, une nouvelle convention a été signée entre la CCTE, le

²⁹ Région Grand Est, ville de Vittel, département des Vosges, Caisse des dépôts et consignations (CDC), société ATREAM, le Club Med et France Thermes.

³⁰ Dont la CDC et la société Aream sont actionnaires.

département des Vosges et la région Grand Est, autorisant la région à apporter des aides à la SAS Vittel Invest. Cette convention a été validée par la commission permanente le 18 mars 2022, de même qu'un financement supplémentaire à la SAS Vittel Invest, à hauteur de 2 799 500 €, s'ajoutant aux 6 825 500 € accordés par délibération du 16 décembre 2021, soit un montant total de 9 625 000 €.

Le montant des subventions attribuées dans le cadre de cette décision de la commission permanente est calculé sur des coûts de rénovation estimés à 37,9 M€ HT, en augmentation de 13 % par rapport à la première délibération (33,5 M€).

Tableau n° 10 : Aides de la région Grand Est accordée à la SAS Vittel Invest

		Délibération de la CP du 16 décembre 2021			Délibération de la CP du 18 mars 2022			
		Cout rénovation (en € HT)	Subvention région en €	Taux d'intervention	Cout total réévalué de la rénovation (en € HT)	Subvention région en €	Taux d'intervention	
<i>Biens</i>	Destinataire							Destination des actifs
<i>Hôtel Ermitage</i>	SAS Vittel Invest / Astream	13 300 000	2 117 500	16 %	13 360 750	2 367 500	18 %	Exploité par le Club Med en tant que locataire de la SAS Vittel Invest
<i>Grand Hôtel</i>	SAS Vittel Invest / Astream	12 264 000	2 162 500	18 %	15 694 506	2 412 500	15 %	Exploité par France Thermes
<i>Palmarium</i>	SAS Vittel Invest / Astream	7 955 000	2 545 500	32 %	8 853 257	4 845 000	55 %	Rénovation en espace bien-être, exploité par France thermes
<i>Total subvention région</i>		33 519 000	6 825 500	20 %	37 908 513	9 625 000	25 %	

Source : délibérations du conseil régional du 16 décembre 2021 et du 18 mars 2022

La participation totale de la région est passée ainsi de 20 % de 6 825 500 € à 25 % de 9 625 000 €. Si le montant de financement de rénovation des hôtels est inférieur au taux maximum de cofinancement prévu par le dispositif de soutien à l'hôtellerie, la participation à la rénovation du Palmarium (55 %) dépasse le plafond maximum du dispositif mobilisé d'accompagnement aux projets touristiques structurants, tel qu'indiqué dans la convention initiale, limité à un cofinancement de 20 % des projets.

La chambre relève que le dossier de demande de subvention déposé auprès de la région rédigé par la SAS Vittel Invest le 27 octobre 2021 ne portait que sur un montant de 6,825 M€. Une demande d'aide complémentaire a donc été adressée par le principal actionnaire de la société, par le biais d'un courrier non daté. En outre, le montant des subventions à la SAS Vittel Invest notifié sur le fichier de transparence des aides d'État³¹ publié par la commission européenne n'a pas été actualisé après la délibération du 18 mars 2022 et s'élève encore à 6,825 M€.

5.1.1.2 Le devenir à clarifier d'actifs immobiliers acquis en indivision

Dans le cadre de sa participation à la réalisation du projet « Vittel Horizon 2030 »³², l'intervention de la région en faveur de la station thermale de Vittel a consisté aussi à acquérir, en indivision avec la ville de Vittel et le département des Vosges, différents biens immobiliers : le petit théâtre, l'ancien casino, l'hôtel Vittel Palace ainsi que le foncier non bâti des parcelles concernées.

Lors de la présentation du dossier effectuée aux élus de la commission tourisme le 7 décembre 2021, le montant des travaux de rénovation des actifs acquis par les collectivités n'était pas encore évalué. De la même façon, le financement de ces travaux de rénovation était conditionné aux arbitrages à prendre sur l'utilisation finale des biens, qui n'était pas arrêtée.

Selon une première délibération, en date du 16 décembre 2021, la région devait se porter coacquéreur des biens susmentionnés à hauteur d'un montant prévisionnel d'achat de 7,5 M€, réparti équitablement entre les trois collectivités à hauteur de 2,5 M€ maximum, sous réserve de l'appréciation de la valeur du bien par la direction nationale des interventions domaniales (DNID).

Selon l'ordonnateur, l'estimation des biens rendue par les services de l'État avait été fixée à 4,5 M€, assortie d'une marge de manœuvre de 20 %, compte tenu notamment de la difficulté à évaluer la valeur réelle des biens. Aussi, par une seconde délibération, en date du 18 mars 2022, le coût d'acquisition à répartir entre les trois collectivités a été autorisé pour un montant de 5,4 M€, application faite de la marge maximale de 20 % figurant dans l'avis de la DNID, dont 1,4 M€ à la charge de la région. La chambre relève à cet égard que cette délibération aurait dû viser expressément l'avis formulé par la DNID pour respecter les dispositions de l'article L. 1311-11 du CGCT³³.

Dans la même délibération précitée du 18 mars 2022, la commission permanente du conseil régional approuvait le principe de la création d'une future société publique locale (SPL) en vue d'assurer le portage de ces actifs. Cette entité n'a pas été créée depuis lors.

Par conséquent, les biens sont gérés depuis leur acquisition dans le cadre d'une convention d'indivision conclue le 20 septembre 2022 pour une durée de cinq ans. La ville de

³¹ Publié par la commission européenne en application de l'article 9 du règlement de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

³² Cf. CRC Grand Est - rapport d'observations définitives du 12/04/2024 sur la gestion de la commune de Vittel (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/70393>)

³³ Voir en ce sens la réponse ministérielle du 16 janvier 2007 à la question parlementaire n° 109049 de l'Assemblée Nationale.

Vittel est désignée comme gérant de l'indivision et chaque coindivisaire participe aux dépenses à hauteur de son investissement initial, soit 25,92 % pour la région. La région a versé à la ville un montant de 109 590 € à ce titre pour l'exercice 2023.

En outre, suite à une délibération du 14 avril 2023, la région a engagé 75 000 € pour la réalisation d'une étude de vocation sur l'utilisation des bâtiments acquis en indivision à Vittel. Selon l'ordonnateur, cette étude avait pour objet de :

- définir les principales actions à mettre en œuvre pour concrétiser la redynamisation de la station (nature de l'opération, maître d'ouvrage, cofinancement, chronologie) ;
- établir un cahier des charges adéquat en vue d'une possible reprise du Vittel palace, en lien avec les besoins d'ores et déjà exprimés de France Thermes (accroissement de la capacité d'accueil pour séminaires) pour sortir de la propriété publique un bien à vocation économique en tant qu'hôtel ;
- accompagner les indivisaires dans la définition et la structuration de la gouvernance pour porter les actifs dont la gestion du budget de l'indivision, la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation et l'animation d'un comité de station.

L'étude livrée le 15 février 2024 recommande aux trois collectivités d'attendre l'achèvement des opérations déjà engagées sur la station thermale (rénovation des hôtels, des thermes, du palmarium) ou prévus (casino) avant d'envisager de nouveaux projets, ainsi que de déterminer le véhicule juridique adéquat pour le portage des biens acquis à Vittel, sans toutefois se prononcer de manière explicite sur le sujet.

La région a donc consacré 1,4 M€ à l'acquisition de 25,92 % des actifs concernés sans que les perspectives de leur utilisation n'aient été clairement définies. Elle considère désormais que l'hôtel Vittel Palace, bien à vocation économique, n'a plus vocation à figurer au sein de l'indivision. Il apparaît donc, plus de deux ans après cette acquisition, que la destination finale de ces biens et leurs modalités de gouvernance entre propriétaires ne sont toujours pas arrêtées.

5.1.1.3 Des aides complémentaires en faveur de l'activité thermale à Vittel

En complément du soutien aux installations thermales, la région a, par délibération du 19 juin 2020, octroyé des subventions à la ville de Vittel pour le financement d'un espace d'activités intergénérationnel et multifonctions (20 598 €) et la valorisation du patrimoine thermal (74 968 €).

En outre, elle a apporté une subvention de 686 000 € (délibération de la commission permanente du 15 octobre 2021) à la ville de Vittel pour la résorption de la friche hôtelière de l'hôtel des thermes. Le maire de Vittel précise à cet égard que ce bâtiment a fait l'objet d'un compromis de vente avec une société immobilière en vue de la réalisation de logements

Au total, la région Grand Est a ainsi globalement engagé en soutien direct à la station thermale de Vittel le montant de 12,4 M€ depuis 2018, soit un total de 2 525 € par habitant³⁴.

³⁴ Population totale légale de la ville de Vittel au 1^{er} janvier 2024 au sens de l'INSEE : 4 929 habitants.

Tableau n° 11 : Soutien financier engagé par la région pour la relance de l'activité de la station de Vittel depuis 2018

<i>Nature de l'engagement</i>	<i>Date de l'engagement</i>	<i>Section</i>	<i>Montant en €</i>
<i>Restauration de la galerie thermale</i>	23/11/2018	Investissement	188 953
<i>Étude sur la stratégie de destination</i>	26/04/2019	Investissement	15 800
<i>Création de nouveaux espaces au spa</i>	14/06/2019	Investissement	54 158
<i>Restructuration de l'îlot Foch et création d'un city park</i>	17/01/2020	Investissement	18 036
<i>Création d'un parcours de cross au sein des installations du centre équestre</i>	15/05/2020	Investissement	53 334
<i>Espace d'activités intergénérationnel</i>	19/06/2020	Investissement	20 598
<i>Valorisation du patrimoine thermal</i>	19/06/2020	Investissement	74 968
<i>Rénovation Hôtel des thermes</i>	15/10/2021	Investissement	686 000
<i>Acquisition d'actifs sur Vittel</i>	18/03/2022	Investissement	1 440 000
<i>Aide à l'investisseur privé</i>	18/03/2022	Investissement	9 625 000
<i>Rénovation d'un meublé de tourisme</i>	20/05/2022	Investissement	32 363
<i>Convention d'indivision 2022</i>	20/09/2022	Fonctionnement	14 443
<i>Convention d'indivision 2023</i>	20/09/2022	Fonctionnement	109 590
<i>Étude sur la destination des actifs</i>	14/04/2023	Investissement	75 000
Total			12 408 243

Source : délibérations de la région Grand Est

Un plan de communication autour de la redynamisation de la ville de Vittel et de sa station thermale a été, par ailleurs, commandé par l'ARTGE auprès d'une agence de communication, identifiant les publics cibles par type d'activité. Livré en mars 2024, il mentionne pour l'achèvement des différents projets conduits pour la relance de la station thermale le calendrier suivant.

Tableau n° 12 : Achèvement des travaux selon le plan de communication de l'ARTGE

<i>Site</i>	<i>Exploitant</i>	<i>Ouverture prévisionnelle</i>
Les thermes	France Thermes	Printemps 2025
Le Palmarium-Grand spa	France Thermes	Printemps 2025
Le Grand Hôtel	France Thermes	Printemps 2025
Hôtel l'Ermitage	Club Med	Juillet 2024
Hôtel des Thermes		Fin des travaux fin 2025
Casino	Viking Casino	Fin 2025
Ligne 14 - Nancy-Vittel		Fin 2027

Source : Accompagnement à la communication territoriale de la ville de Vittel, ARTGE, mars 2024

La région escompte un impact significatif sur le tissu socio-économique local de l'ensemble de l'opération intitulée « Vittel Horizon 2030 ». Les effets présumés portent sur 365 emplois directs sauvés, ainsi qu'un millier d'emplois indirects ou induits.

5.1.2 Un actionnariat public renforcé au soutien du pôle thermal d'Amnéville

La région Grand Est est actionnaire de la SPL destination Amnéville, créée en octobre 2017, qui a la charge notamment de l'exploitation des deux établissements thermaux appartenant à la commune d'Amnéville. Elle est représentée au sein du conseil d'administration par trois conseillers régionaux.

Par délibération du 20 mai 2022, la région a décidé d'approuver une participation complémentaire au capital de la SPL Destination Amnéville à hauteur de 2 M€ correspondant à la souscription de 20 000 actions d'une valeur nominale de 100 €, soit 22,2 % de l'augmentation de capital totale souscrite pour un montant total de 9 M€. Cet apport en capital porte la participation totale de la région à 2,035 M€, soit 14,5 % du capital global de 14 M€. D'actionnaire marginal auparavant à hauteur de 0,7 % du capital, la région Grand Est devient ainsi le troisième actionnaire de la société après le département de la Moselle et la commune d'Amnéville.

Tableau n° 13 : Conséquences de l'augmentation de capital de 2023

Actionnaires	Participation avant 2023	Capital (en euros) détenu après augmentation	Participation après augmentation
Département de la	36 %	5 500 000	39,3 %
Commune d'Amnéville	44 %	4 000 000	28,6 %
Région Grand Est	0,7 %	2 035 000	14,5 %
CC Pays Orne-Moselle	8,6 %	1 180 000	8,4 %
CC Rives de Moselle	8,6 %	1 180 000	8,4 %
Commune de Rombas	0,7 %	35 000	0,2 %
Commune de Marange-Silvange	0,7 %	35 000	0,2 %
Commune d'Hagondange	0,7 %	35 000	0,2 %
TOTAL	100 %	14 000 000	100 %

Source : rapport du mandataire pour l'exercice 2022

Selon l'ordonnateur, la participation accrue de la région au capital de la SPL a pour objectif de donner un poids plus important à la collectivité dans les décisions et d'être mieux associé au contrôle de la société.

La région a attribué en 2021 et 2022 plusieurs subventions d'investissement à la SPL pour la réalisation de travaux portant sur les installations thermales, pour un montant cumulé de 3 M€. Avec les 2 M€ souscrits au capital de la SPL, l'investissement de la région en faveur de la station thermale d'Amnéville s'élève sur cette période à 5 M€.

Tableau n° 14 : Montant des financements de la région pour la station thermale d'Amnéville

<i>Nature de l'engagement</i>	<i>Date de l'engagement</i>	<i>Section</i>	<i>Montant en €</i>
<i>Souscription à l'augmentation de capital</i>	20/05/2022	Investissement	2 000 000
<i>Soutien aux travaux de restructuration de la cure thermale Saint-Eloy</i>	23/04/2021	Investissement	1 025 000
<i>Soutien aux travaux de restructuration des centres de bien-être</i>	23/04/2021	Investissement	975 000
<i>Soutien aux travaux de restructuration de la cure thermale Saint-Eloy</i>	23/09/2022	Investissement	500 300
<i>Soutien aux travaux de restructuration des centres de bien-être</i>	23/09/2022	Investissement	499 700
Total			5 000 000

Source : délibérations de la région Grand Est

Le rapport du mandataire pour l'exercice 2022³⁵, pris en application de l'article L. 1524-5 du CGCT³⁶, a été présenté au conseil régional le 14 décembre 2023. Son contenu apparaît conforme aux prescriptions de l'article D. 1524-7 du CGCT, à l'exception de la présentation de l'état des procédures de prévention et de détection des faits d'atteinte à la probité mises en œuvre par la société (7° de l'article précité) et de la répartition du chiffre d'affaires par secteur d'activité de la société et, s'il est disponible, du résultat selon les mêmes modalités (13° de l'article précité).

5.1.3 Une aide financière significative au projet « Grand Nancy Thermal » en contrepartie d'un intéressement aux résultats de l'exploitation du site

Le contrat de partenariat métropolitain entre la région Grand Est et la métropole de Nancy, adopté par délibération de la région du 22 juin 2018 identifiait un financement possible par la région du projet d'établissement thermal à Nancy (« Grand Nancy Thermal ») à hauteur de 5 M€ sur un total de 25 M€, et une option pour 3 M€ supplémentaires à destination de la structuration de la filière thermique, sans que cette dernière modalité ne soit précisément détaillée.

Le volet concernant la métropole du Grand Nancy du SRDEII 2022-2028, adopté par délibération du 12 octobre 2023 présente comme enjeu la valorisation et la promotion des forces économiques sources de rayonnement en matière de santé et de thermalisme, citant le projet Grand Nancy thermal et les rencontres internationales du thermalisme. Il y est précisé qu'avec l'ouverture de l'établissement Grand Nancy Thermal, la métropole du Grand Nancy (MGN) a engagé sa transformation en une destination bien-être majeure du Grand Est.

Par délibération du 22 novembre 2019 la région a octroyé 5 M€ à la métropole du Grand Nancy pour la réalisation des investissements de Grand Nancy Thermal. Dans les faits,

³⁵ L'exercice comptable de la SPL Destination Amnéville s'est étendu du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022.

³⁶ L'article L. 1524-5 du CGCT, applicables aux SEM, est également applicable aux SPL par renvoi de l'article L. 1531-1 du CGCT.

l'investissement pour la création de l'établissement thermal est porté par la SEML Grand Nancy Thermal Développement, dont la métropole du Grand Nancy est actionnaire à hauteur de 85 %. La SEM est titulaire d'un contrat de concession de la métropole d'une durée de trente ans.

Les dispositions de la convention de subvention, conclue entre la région et la métropole, imposent à la métropole, pendant toute la durée du contrat de concession, l'absence de surcompensation des charges supportées par la société à l'occasion du reversement des subventions régionales à la SEM. Ainsi, conformément à l'article 34.3 du contrat de concession, un intéressement au bénéfice du concessionnaire (SEM Grand Nancy Thermal Développement) sera versé par le bénéficiaire (Métropole du Grand Nancy) à la région, au prorata du versement de l'aide régionale. Le bénéficiaire s'engage par conséquent à informer la région à chaque anniversaire du contrat de concession du résultat net comptable dégagé par le concessionnaire et à verser à la région l'intéressement dans les meilleurs délais.

Aux termes de la convention, des acomptes intermédiaires de la subvention sont ainsi versés sur présentation, par le bénéficiaire d'une attestation certifiant le versement de la subvention d'investissement forfaitaire à la SEM et d'un état récapitulatif des dépenses certifié par le l'expert-comptable de la SEM.

L'exploitation de l'établissement thermal n'ayant démarré qu'au cours de l'année 2023, les comptes du concessionnaire sont déficitaires pour cet exercice. La chambre invite néanmoins la région, eu égard à la particularité de ce dispositif, à assurer un suivi précis de l'application des dispositions de la convention conclue entre la région et la MGN.

5.2 Des aides régionales à rendre plus lisibles

5.2.1 Des engagements significatifs de la région sur l'ensemble des dispositifs

Les interventions de la région en matière de thermalisme sont suivies au sein de son budget par la sous fonction 95 « tourisme et thermalisme » avec la nomenclature fonctionnelle de l'instruction budgétaire et comptable M71 jusqu'au 31 décembre 2022, et depuis le 1^{er} janvier 2023 au sein de la rubrique 414 « centre thermaux et thalassothérapie » de l'instruction M57.

Cependant, la chambre constate que l'ensemble des dépenses relatives au soutien au thermalisme ne sont pas suivies par l'intermédiaire de cette sous-fonction. À titre d'exemple, la cotisation versée à la FTGE en 2023 est imputée au sein du chapitre 930 « dépenses de fonctionnement pour les services généraux ».

La région dispose également d'un découpage de son budget par activité. Au sein de cette décomposition, les dépenses relatives à sa politique en faveur du thermalisme et du bien-être sont regroupées au sein d'un axe plus large comprenant les dépenses touristiques (« *développer les dispositifs et actions en faveur de l'économie touristique* »). Selon l'ordonnateur, ce découpage fait actuellement l'objet d'une refonte.

Selon les éléments présentés dans le SRDT pour la période 2023-2028, la région Grand Est a soutenu à hauteur de près de 50 M€ de 2018 à 2022 des investissements touristiques représentant 544 M€. Parmi ceux-ci, 29 % de ces aides (soit 14,5 M€) ont concerné le

thermalisme et le bien-être, au titre de projets comme Grand Nancy Thermal, Vittel Horizon 2030 ou la gestion du pôle thermal d'Amnéville.

Au titre de la période 2021-2023, la région a ainsi engagé 17,7 M€ d'aides, tous dispositifs confondus, en faveur de la filière du thermalisme et du bien-être.

Tableau n° 15 : Montants attribués par la région en faveur du thermalisme depuis 2021

<i>En €</i>	2021	2022	2023	Total
<i>Accompagnement aux projets structurants</i>	4 545 500	3 299 500		7 845 000
<i>Soutien à l'hôtellerie</i>	4 363 216	538 363		4 901 579
<i>Acquisition de capital SPL Destination Amnéville</i>		2 000 000		2 000 000
<i>Intervention Vittel hors projets structurants</i>	686 000	1 524 033	75 000	2 285 033
<i>Politique ferroviaire</i>		153 370	153 370	306 740
<i>Prestations de formation</i>	66 020	85 175	70 493	221 688
<i>Subventions aux fédérations thermales</i>	2 000	127 000	2 000	131 000
Total	9 662 736	7 727 441	300 863	17 691 040

Source : région Grand Est

De 2021 à 2023, la région a attribué des aides à quatre stations thermales³⁷, tous dispositifs confondus, pour un montant total de 13,8 M€. La station bénéficiant du cumul le plus élevé d'aides attribuées est celle de Vittel avec 2 159 € par habitant et 3 006 € par curiste conventionné. Au cours de la même période, les aides versées à cinq stations se sont établies à 3,8 M€, la majeure partie de ces versements (soit 2,7 M€) provenant de décisions d'attribution antérieures à 2021.

Tableau n° 16 : Répartition des subventions de la région entre 2021 et 2023 en faveur des stations thermales

<i>En €</i>	Aides attribuées	Montant octroyé par habitant ³⁸	Montant octroyé par curiste conventionné ³⁹	Montant consommé	Montant consommé par habitant	Montant consommé par curiste conventionné
Amnéville	3 033 216	280	294	300 000	28	29
Contrexéville	0	0	0	4 335	1	5
Morsbronn	50 000	74	15	50 000	74	15
Nancy	400 000	4	0	3 150 000	30	0
Vittel	10 349 863	2 159	3 006	288 164	60	84

Source : région Grand Est

³⁷ Les stations thermales de Bains-les-Bains (La Vôge-les-Bains), Bourbonne-les-Bains, Contrexéville, Niederbronn et Plombières n'ont pas l'objet d'attribution d'aides régionales durant cette période.

³⁸ La population prise en compte est la population légale au 1^{er} janvier 2024 au sens de l'INSEE.

³⁹ Le nombre de curistes conventionnés pris en compte est issu des chiffres de fréquentation des établissements thermaux pour l'année 2022 produits par le conseil national des établissements thermaux (CNETh).

Les pôles thermaux majeurs de la région Grand Est (Amnéville, Nancy et Vittel) où les collectivités sont très impliquées, sont les principaux bénéficiaires des aides de la région en faveur du thermalisme au cours de la période examinée.

5.2.2 L'absence de critères permettant de hiérarchiser l'intervention régionale

La région n'a pas formalisé de typologie des stations thermales qui permettrait leur classification et la modulation des aides en fonction de besoins ciblés au préalable. Selon l'ordonnateur, la région distingue avant tout la répartition des établissements selon leur localisation et opère notamment une distinction entre les établissements ruraux et urbains.

Plusieurs types de critères pourraient permettre de distinguer les stations thermales de la région Grand Est entre elles, parmi lesquels, à titre d'exemple, l'analyse des complémentarités possibles entre sites, l'analyse du service médical rendu (SMR) par les cures ou l'investissement en faveur de l'innovation par la recherche.

Si une majorité des installations thermales appartenant aux collectivités est gérée sous la forme de concession, le mode de gestion retenu n'est pas non plus pris en compte dans les modalités de financement par la région. La chambre constate néanmoins que seuls les établissements appartenant à la sphère communale ont bénéficié de subventions de la région au cours de la période, sans que cela ne relève d'une stratégie assumée, les dispositifs étant ouverts aux porteurs de projets publics et privés.

Tableau n° 17 : Mode de gestion des établissements thermaux

<i>Ville</i>	<i>Département</i>	<i>Mode de gestion</i>
<i>Amnéville</i>	Moselle	Concession
<i>Bourbonne-les-Bains</i>	Haute-Marne	Concession
<i>Nancy</i>	Meurthe-et-Moselle	Concession à une SEM
<i>Bains-les-Bains (La Vôge-les-Bains)</i>	Vosges	Gestion privée
<i>Vittel</i>	Vosges	Concession
<i>Morsbronn-les-Bains</i>	Bas-Rhin	Gestion privée
<i>Plombières-les-Bains</i>	Vosges	Gestion privée
<i>Niederbronn-les-Bains</i>	Vosges	Gestion privée
<i>Contrexéville</i>	Vosges	Bail commercial

Source : CRC Grand Est, état des lieux, stratégie et programme d'actions pour le développement des filières thermales et bien-être / thermoludisme dans la région Grand Est, décembre 2018

Par ailleurs, la région incite indistinctement, par le biais de son SRDT, à la diversification des ressources des établissements thermaux notamment par le développement du thermoludisme et des installations dédiées au bien-être, sans que les synergies ne soient favorisées entre sites. Selon l'ordonnateur, la région n'a ainsi pas mis en place de réflexion sur une mutualisation ou une répartition concertée des activités entre les stations thermales de son territoire, considérant que cela relève de la seule responsabilité des propriétaires et des

exploitants. Seul le critère environnemental fait désormais l'objet d'une attention plus forte, au sein du SRDT 2023-2028 comme du récent dispositif de subventions dédié au thermalisme.

De plus, le recueil par la direction du tourisme des investissements projetés par les propriétaires et exploitants des établissements thermaux, opéré en décembre 2022, témoigne plus d'un pilotage par la dépense de la politique de soutien au thermalisme que du déploiement d'une réelle stratégie d'intervention.

La région gagnerait pourtant, dans le cadre d'une stratégie propre au secteur du thermalisme et du bien-être à mettre en place et à faire émerger les synergies possibles entre stations thermales et à adapter ses dispositifs en fonction de priorités préalablement définies.

5.3 Un évaluation de l'intervention de la région en faveur du thermalisme à renforcer

5.3.1 Un impact des différents schémas insuffisamment pris en compte

Un bilan de la feuille de route en matière de santé de la région pour la période 2021-2027 doit, selon l'ordonnateur, être présenté en fin d'année 2024 au conseil régional. Néanmoins, selon la chambre, ce bilan risque d'être plutôt descriptif car la feuille de route initiale n'intégrait qu'un faible nombre d'indicateurs.

Le SRDT 2018-2023 prévoyait un suivi et une évaluation en continu de l'atteinte de ses objectifs, sous la responsabilité d'instances (un comité de pilotage et un comité technique), permettant un pilotage partagé par les différentes parties prenantes. Selon le document, l'évaluation du schéma devait ainsi permettre de mesurer l'efficacité, l'efficience et la cohérence des objectifs contenus dans le document. L'examen de leur cohérence devait amener à réexaminer les dispositifs existants et à les réinterroger au regard de leur impact sur les résultats attendus en termes de développement touristique.

Un bilan du SRDT 2018-2023 a été effectué au cours de la phase de concertation préalable au renouvellement du schéma pour la période 2023-2028.

Tableau n° 18 : Évolution des indicateurs macroéconomiques suivis dans le SRDT 2018-2023

<i>Libellé</i>	<i>Cible à atteindre en 2023</i>	<i>Progression</i>	<i>Date d'atteinte des objectifs</i>	<i>Cible atteinte</i>
Consommation touristique intérieure	6,5 Md€	6,5 %	2019 (à reconsolider après crise)	4,6 Md€ en 2021 / 6,5 Md€ en 2019
Fréquentation en nuitées marchandes	28 M de nuitées	7,7 %	2020 (à reconsolider après crise)	14 M en 2021 / 29,4 M en 2019
Emploi des activités caractéristiques du tourisme	96 000 emplois	5,7 %	2021	100 000 emplois en 2021
Montant annuel des investissements	690 M€/par an	4,9 %	2019	852 M€/an en moyenne 2017-2019

Source : schéma régional de développement touristique 2018-2023 ; diagnostic et synthèse de la concertation pour le renouvellement 2023-2028 du schéma régional de développement touristique

Les objectifs fixés pour la période 2018-2023 ont majoritairement été atteints en 2019, malgré une dégradation ensuite constatée et due à la crise sanitaire liée au Covid-19, en particulier pour la consommation touristique et la fréquentation en nuitées. Selon l'ordonnateur, les exercices suivants n'ont pas fait l'objet d'une évaluation du fait des arrêts d'activités touristiques dans le cadre de la crise sanitaire.

Selon les éléments présentés dans le SRDT pour la période 2023-2028, la région Grand Est a soutenu des investissements touristiques à hauteur de 544 M€ en versant un montant global de subventions de presque 50 M€ entre 2018 et 2022.

Tableau n° 19 : Investissements touristiques soutenus par la région Grand Est

<i>Investissements soutenus en :</i>	<i>Alsace</i>	<i>Ardenne</i>	<i>Champagne</i>	<i>Lorraine</i>	<i>Moselle</i>	<i>Vosges</i>	<i>Total</i>
Dossiers votés	126	34	104	90	7	115	476
Aide région Grand Est (en M€)	6,1	2,6	7,9	20,1	4,6	8,6	49,9
Investissement total (en M€)	66	27	130	190	22,9	107,9	543,8
Proportion des investissements totaux	9 %	10 %	6 %	11 %	20 %	8 %	9 %

Source : diagnostic et synthèse de la concertation pour le renouvellement 2023-2028 du schéma régional de développement touristique

Les investissements touristiques de la région sont les plus élevés en valeur absolue en Lorraine et en Champagne. Certains territoires touchent 5 % ou moins du montant des investissements touristiques totaux : les Ardennes, l'Aube et la Haute-Marne, qui présentent un caractère touristique moindre. La proportion de l'investissement touristique soutenu par la

région Grand Est varie selon les destinations touristiques analysées : de 6 % en Champagne à 20 % en Moselle.

Selon le bilan du SRDT, les investissements totaux en matière touristique constatés en région Grand Est représentent 4,8 % des investissements touristiques nationaux. La région occupe ainsi la huitième place des régions de France métropolitaine dans ce domaine.

Les orientations et objectifs fixés en matière de soutien au thermalisme n'ont toutefois pas fait l'objet d'un suivi, ni d'une évaluation de leur impact en matière de développement de l'activité, comme les autres axes du schéma 2018-2023, ainsi que cela était prévu initialement.

Le SRDT pour la période 2023-2028 ne prévoit pas de dispositif de suivi et d'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par le schéma. Dès lors, la chambre recommande à la région Grand Est de compléter le schéma en mettant en œuvre un dispositif de pilotage et d'évaluation afin de mesurer l'impact réel des actions prévues dans le document, notamment concernant le soutien à la filière thermalisme et bien-être.

Recommandation n° 3. : Mettre en œuvre un dispositif de pilotage et d'évaluation des actions contenues dans le schéma régional de développement touristique

5.3.2 Des financements de la région dont les effets ne sont pas mesurés

Malgré les 13,8 M€ d'aides consacrées par la région Grand Est au secteur du thermalisme et du bien-être, celle-ci ne réalise pas d'évaluation socio-économique de l'effet levier que ces aides pourraient entraîner sur le tissu local, notamment pour les subventions disposant des montants les plus élevés.

L'attribution de ces subventions pourrait être assortie d'indicateurs permettant d'évaluer la viabilité des projets, sur l'aspect socio-économique et l'effet en termes de fréquentation en particulier, qui pourraient faire l'objet d'un suivi *ex post*.

La politique régionale de soutien au thermalisme et au bien-être est ainsi conduite sans stratégie clairement définie, prenant en considération l'évolution de la situation économique locale, la pérennité des projets cofinancés ainsi que celle des établissements thermaux.

Or, la concurrence existante entre les établissements tend à se renforcer du fait notamment des baisses de fréquentation suite à la crise sanitaire liée au Covid-19, de la raréfaction progressive de la ressource en eau ou de l'émergence d'un nouvel acteur majeur à Nancy. L'ensemble de ces facteurs qui fragilise, voire menace à terme, le modèle économique thermal, devrait amener la région à réinterroger les modalités de son intervention sur ce secteur.

Dès lors, la chambre invite la région à mesurer les effets de ses interventions en faveur de la filière thermalisme et de bien-être, en premier lieu dans les stations où son effort financier est le plus important.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région Grand Est a investi des montants conséquents (13,8 M€) pour soutenir la filière thermique au cours de la période examinée. Cependant, son intervention se limite principalement à répondre aux sollicitations des communes thermales plutôt qu'à déployer une stratégie régionale clairement définie. Une telle démarche lui permettrait pourtant d'influer sur le développement et l'évolution de la filière au niveau régional, en alignant ses actions avec des critères préalablement définis et cohérents avec ses autres politiques publiques.

Par ailleurs, si un bilan quantitatif global du schéma régional de développement touristique pour la période 2018-2023 a bien été réalisé, il n'a pas conduit à une évaluation exhaustive des résultats atteints par « thématiques signatures », auxquelles appartiennent le thermalisme et le bien-être. Dans le même temps, la région gagnerait à évaluer a posteriori les effets réels, notamment au plan socio-économique, de ses interventions financières sur les environnements locaux et la pérennité des établissements thermaux afin d'être en mesure d'apprécier les performances de son action.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	49
Annexe n° 2. Stations thermales de la région Grand Est	50

Annexe n° 1. Glossaire

Centre thermoludique : établissement de détente et de bien-être, conçu autour de bassins et jeux d'eau alimentés en eau minérale naturelle. Les bassins ne sont conçus ni pour nager, ni pour plonger.

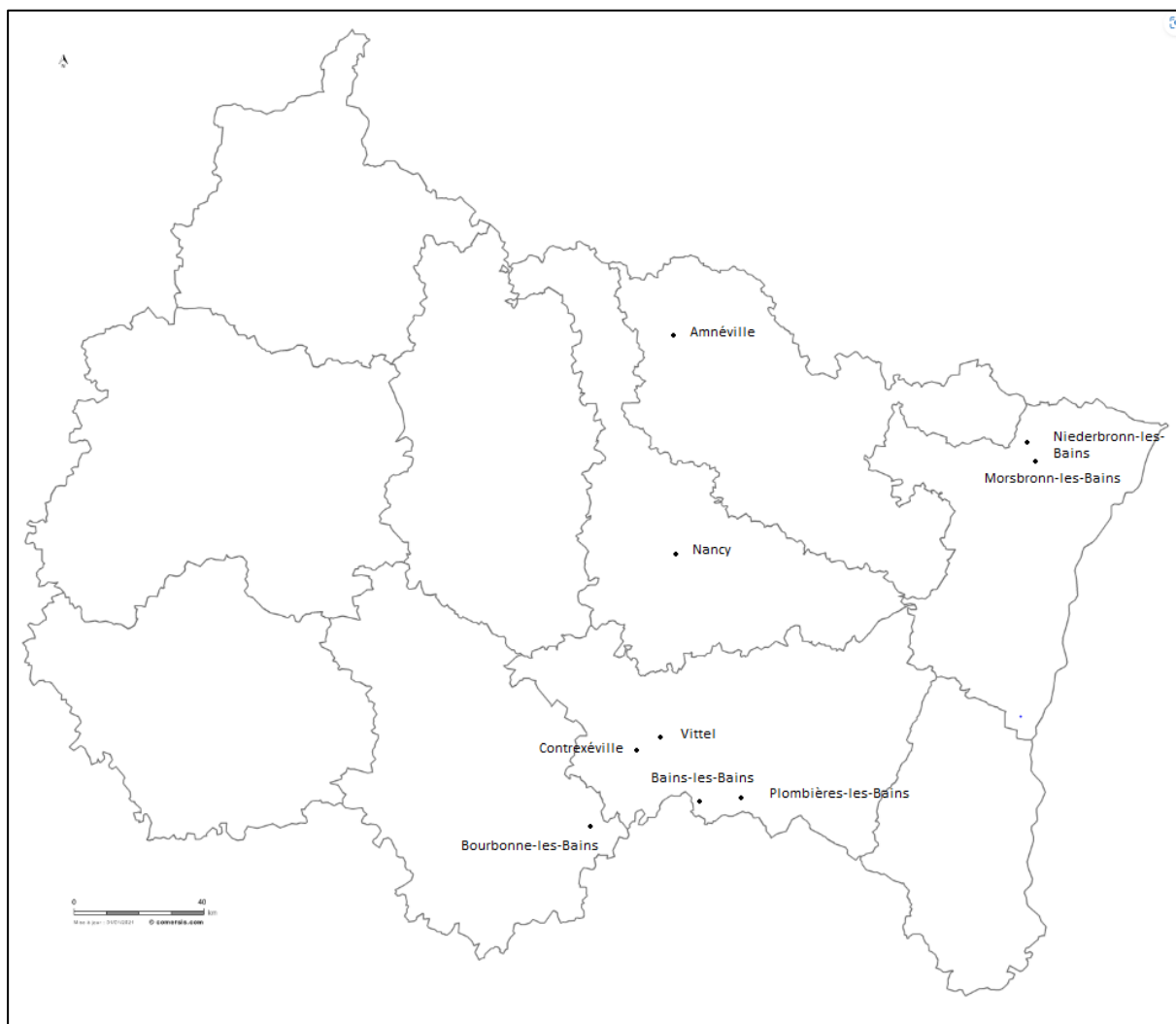
Cure médicale conventionnée : traitement médical de 21 jours au total (dont 18 jours de soins) prescrit par un médecin traitant dans le but de soigner ou de soulager une pathologie telle que la dermatologie ou la rhumatologie. La cure est soumise à l'approbation de la Sécurité Sociale qui en rembourse une partie. De par son caractère médical, la cure conventionnée est soumise à des critères précis et ne laisse pas le patient libre de totalement choisir les thermes dans lesquelles il se fait soigner.

Cure médicale non conventionnée : non-prescrit par un médecin, le traitement a le même objectif qu'une cure conventionnée. Elle n'est donc pas remboursée par la Sécurité Sociale et s'avère être généralement plus courte. S'agissant d'une cure « volontaire », le client est libre sur la destination, les soins et la période de la cure.

Établissement thermal : site dépendant d'un exploitant et ayant reçu l'autorisation de dispenser des soins aux assurés sociaux et adhérant à la convention qui régit les rapports entre les établissements thermaux et l'Assurance Maladie.

Spa thermal : site visant le bien-être par les soins individuels. Il dispose le plus souvent d'une piscine, mais de dimension réduite, et dont l'accès n'est pas vendu en tant que tel mais comme un complément aux soins individuels.

Station thermale : commune sur laquelle se déploient les infrastructures et les activités en lien avec l'exploitation de l'eau thermale. La station dispose d'un ou plusieurs établissements thermaux.

Annexe n° 2. Stations thermales de la région Grand Est

Source : CRC Grand Est



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr