



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## OFFICE DE TOURISME DE L'AGGLOMERATION DE BASTIA

Département de la Haute-Corse

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 21 juillet 2017.

## **AVANT-PROPOS**

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

## TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHESE</b> .....	3
<b>RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE</b> .....	5
<b>ET RAPPELS DU DROIT</b> .....	5
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	5
<b>RAPPEL DU DROIT</b> .....	5
<b>1. PRESENTATION GENERALE DE L'ETABLISSEMENT ET DE SON ENVIRONNEMENT</b> .....	7
<b>2. LA GOUVERNANCE</b> .....	9
2.1. Un processus tardif et incomplet d'adoption des statuts de l'OT CAB .....	9
2.2. Un déficit de dialogue au sein de l'organe délibérant .....	10
2.3. Le pôle touristique du pays bastiais : une assise juridique souple mais fragile .....	13
<b>3. LA MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS DE L'OFFICE</b> .....	16
3.1. Des activités diversifiées mais insuffisamment évaluées .....	16
3.1.1. L'accueil et l'information .....	16
3.1.2. La promotion .....	20
3.1.3. Les prestations .....	24
3.2. Une faiblesse dans l'observation de l'activité touristique qui nuit à la mise en œuvre d'une stratégie touristique .....	27
3.2.1. L'observation de l'activité touristique .....	27
3.2.2. Le développement d'une stratégie touristique .....	29
<b>4. LA GESTION FINANCIERE ET DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	33
4.1. Une situation financière contraignante .....	33
4.1.1. Une stagnation de la subvention de la tutelle compensée par la diversification des recettes .....	33
4.1.2. Une taxe de séjour au rendement perfectible .....	36
4.2. Un cadrage politique et financier nécessaire des ressources humaines .....	40
4.2.1. L'absence de débat stratégique sur les effectifs et la masse salariale .....	40
4.2.2. Une augmentation sensible des effectifs et de la masse salariale .....	40
4.2.3. Un régime de congés entaché de quelques anomalies .....	42
<b>Glossaire</b> .....	43

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes de Corse a procédé à l'examen de la gestion de l'office de tourisme de la communauté de communes d'agglomération de Bastia (OT CAB) au titre des exercices 2011 à 2016. Ce contrôle s'exerce dans le cadre national de l'enquête nationale relative aux politiques en faveur du tourisme réalisée par la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales et territoriales des comptes.

L'OT CAB est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), institué par une délibération du conseil de la communauté d'agglomération de Bastia (CAB) du 13 octobre 2003. Il recouvre les territoires des communes de Furiani, Ville di Pietrabugno, San Martino di Lota, San Maria di Lota et de Bastia, pour une population totale de 56 797 habitants. Depuis 2014, l'office a étendu son périmètre d'action aux territoires limitrophes des communautés de communes du Nebbiu et du Cap Corse, à la faveur d'un regroupement en pôle touristique favorisé par l'agence du tourisme de la Corse (ATC) qui est l'opérateur régional du tourisme pour le compte de la collectivité territoriale de Corse (CTC). L'office joue ainsi un rôle fédérateur des initiatives communes prises en vue du renforcement de l'attractivité touristique du territoire. Ce regroupement repose sur un dispositif souple, mais à l'assise juridique fragile. Cette situation nuit à la sécurité juridique et financière du pôle.

L'office de tourisme est également confronté à un déficit de gouvernance. D'une part, ses relations avec sa tutelle apparaissent comme distendues, les statuts de l'office n'ayant pas fait l'objet d'une approbation par le conseil d'agglomération de Bastia. Ce dernier ne connaît pas non plus des rapports d'activité et financiers de son office. Sur ce point, la chambre rappelle à l'office son obligation de respecter les dispositions applicables du code du tourisme et du code général des collectivités territoriales (CGCT). D'autre part, l'organe délibérant de l'office de tourisme - le comité directeur - souffre d'une insuffisance de fréquence de réunions et d'assiduité de ses membres.

L'office parvient toutefois à accomplir la plupart de ses missions. Il se montre particulièrement dynamique dans les domaines de l'information et de la communication auprès des touristes, en privilégiant l'utilisation de l'outil numérique. Il tire également parti de son positionnement géographique privilégié. Situé à proximité du port de Bastia, principale porte d'entrée maritime en Corse, de la gare ferroviaire et de l'aire des départs d'autocars, il accueille physiquement autour de 150 000 touristes par an. L'OT CAB a également développé, durant la période sous contrôle, plusieurs actions de promotion et de vente de produits touristiques, conformément à sa nature industrielle et commerciale. En revanche, sa mission d'observation du tourisme n'est que partiellement remplie. Cette situation révèle une difficulté à évaluer son activité et à définir une véritable politique du tourisme sur son territoire.

Enfin, l'OT CAB est confronté à une situation financière fragile, dans un contexte de stagnation de la subvention versée par sa tutelle, première source de financement de l'établissement et de remboursement, depuis 2016. Afin de poursuivre et étendre ses activités, il se trouve contraint de diversifier ses ressources financières en faisant appel aux contributions d'autres institutions. La forte progression, depuis 2011, de la taxe de séjour y contribue également, même si son rendement pourrait être très sensiblement amélioré. Il en va de même des ressources propres de l'établissement qui progressent, mais demeurent encore modestes eu égard à son statut d'EPIC. Enfin, bien que destinée à répondre à l'évolution de l'activité de l'office, l'augmentation des charges de personnel de l'établissement s'élève à 45 % entre 2011 et 2015, soulignant ainsi la nécessité d'en renforcer la maîtrise.

Ainsi que la présidente de l'office le reconnaît, les problèmes de gouvernance auquel l'office est confronté, ajoutés à l'insuffisance de ses moyens financiers tendent à démontrer que le tourisme n'est toujours pas perçu comme une priorité par les différentes parties prenantes sur ce territoire.

Sur la base de ces observations, la chambre recommande à l'office de tourisme de prendre plusieurs mesures destinées à améliorer sa gouvernance, la connaissance de l'activité touristique et l'évaluation de son action. A ces fins, elle suggère à l'office de tourisme de se rapprocher de sa tutelle afin d'envisager la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens.

## RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE ET RAPPELS DU DROIT

### RECOMMANDATIONS

*Page 29*

**Recommandation n° 1 :** mettre en place des outils de suivi et d'analyse de l'activité touristique locale, en se rapprochant de ses partenaires institutionnels et économiques, de manière à bénéficier de données fiables et exploitables sur le flux de passagers, l'hébergement des touristes et leur impact sur l'économie locale.

*Page 32*

**Recommandation n° 2 :** inscrire l'activité de l'office dans une logique de gestion par objectifs assortie d'indicateurs d'activité et de performance, en veillant à ce que le bilan de l'accomplissement de chacune de ses missions statutaires puisse être analysé dans son rapport annuel et pris en compte dans son plan d'action.

### RAPPEL DU DROIT

*Page 12*

**Rappel n° 1 :** respecter une fréquence annuelle de six réunions du comité directeur prescrite à l'article R. 133-6 du code du tourisme et sensibiliser les membres des différents collèges composant l'organe délibérant à assurer une présence effective lors de ses séances.

*Page 40*

**Rappel n° 2 :** l'office de tourisme doit délibérer sur la fixation des effectifs minimums du personnel et le tarif de leurs rémunérations (art. R.133-10 du code du tourisme).

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes de Corse a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2016, à l'examen de la gestion de l'OT CAB au titre des exercices 2011 à 2016. Ce contrôle s'exerce dans le cadre national de l'enquête relative aux politiques en faveur du tourisme réalisée par la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales et territoriales des comptes.

En application des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières (CJF), la lettre annonçant l'ouverture du contrôle a été adressée le 26 avril 2016 à Mme Véronique Valentini-Calendini, directrice et ordonnateur de l'OT CAB. Elle en a accusé réception le 29 avril 2016.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du CJF a eu lieu le 2 février 2017 avec Mme Valentini-Calendini. Un entretien a également eu lieu, le 9 février 2017, avec Mme De Gentili, présidente de l'office de tourisme.

La chambre, lors de sa séance du 23 février 2017, a arrêté ses observations provisoires.

Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité le 3 avril 2017, respectivement à l'ordonnateur en fonctions, à la présidente de l'OT CAB et au président de la CAB. Le même jour, un extrait du rapport, relatif au pôle touristique du pays bastiais (point 2.3) a été adressé à la présidente de l'ATC.

L'ordonnateur et le président de la CAB ont répondu à la chambre, dans le délai de deux mois fixé par les dispositions de l'article L. 243-2 du CJF.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de sa séance du 21 juillet 2017, a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport.

Elles ont été adressées le 25 juillet 2017, à Mme Véronique Valentini-Calendini, directrice, qui en a accusé réception le 28 juillet 2017 et qui n'a pas souhaité y apporter de réponse.

## 1. PRESENTATION GENERALE DE L'ETABLISSEMENT ET DE SON ENVIRONNEMENT

Par une délibération du 13 octobre 2003, le conseil de la CAB a institué l'OT CAB. Ce dernier a succédé à l'office municipal de tourisme de Bastia créé en 1975, sous la forme d'un EPIC. Il recouvrait, en 2013, une population de 56 797 habitants<sup>1</sup>, répartis sur cinq communes situées autour de Bastia (Furiani, Ville di Pietrabugno, San Martino di Lota et San Maria di Lota). Avec 42 254 habitants, Bastia est le principal lieu d'accueil des touristes. C'est également le principal point d'entrée touristique en Corse. Situé place Saint-Nicolas, en face du port de commerce maritime de Bastia, le siège de l'OT CAB est donc implanté sur un site stratégique, le port de Bastia constituant la principale porte d'entrée maritime en Corse<sup>2</sup>. En 2015, ce sont environ deux millions de passagers maritimes qui ont été transportés vers et au départ de Bastia, soit 52% du trafic maritime passager régional. Près de 50 % du trafic se concentre sur les deux mois de vacances scolaires d'été. En baisse sensible depuis 2010, le transport maritime est progressivement rattrapé par le transport aérien qui atteignait 45,2 % du trafic de passagers en 2015. Avec environ 1,2 million de passagers en 2015, l'aéroport de Bastia-Poretta, situé dans la commune de Lucciana, accueille 34 % des passagers aériens sur l'île<sup>3</sup>. Toutefois, il n'existe aucune donnée relative aux flux entrant de passagers en Corse. Il en va de même de la fréquentation touristique de l'agglomération de Bastia, ni l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ni l'ATC<sup>4</sup> ni l'OT CAB n'étant en mesure de communiquer des données précises sur le nombre de nuitées. Dans ces conditions, le ratio entre le nombre de touristes passant la nuit dans l'agglomération de Bastia et le nombre de touristes débarquant à Bastia est impossible à déterminer.

En revanche, des données relatives au nombre de nuitées sur le bassin de vie du « pays bastiais » (regroupant les territoires de la CAB, du Nebbiu et du Cap Corse) sont disponibles. Elles sont toutefois anciennes et sujettes à caution. Ainsi, en 2010, l'ATC a-t-elle réalisé une étude sur la fréquentation touristique dans l'île, révélant qu'avec 3 604 200 nuitées, le pays bastiais représentait 14 % des nuitées sur l'île, la plaçant au troisième rang derrière la Balagne et l'Extrême-Sud et à égalité avec le pays ajaccien<sup>5</sup>. Or, dans son *Bilan du tourisme en Corse 2015*, l'INSEE indique qu'en 2015, le nombre de nuitées passées dans les hébergements marchands de Corse – excluant ainsi le secteur informel – s'établit à 9,5 millions, le total des nuitées du bassin touristique de Bastia (couvrant la quasi-totalité du département de la Haute-Corse à l'exception de la Balagne) représentant 742 100 nuitées. Ainsi, eu égard aux différences d'échelle territoriale et de résultats relevés par les sources statistiques, une estimation précise du nombre de touristes accueillis dans les établissements d'hébergement de l'agglomération de Bastia est également impossible.

---

<sup>1</sup> Source INSEE, Population légale, 2013

<sup>2</sup> Source INSEE, *Le poids du tourisme dans l'économie corse, Dossier Corse*, n°2, octobre 2015 et n°4

<sup>3</sup> Source Observatoire régional des transports de la Corse

<sup>4</sup> EPIC placé sous la tutelle de la CTC

<sup>5</sup> Données citées dans la convention du pôle touristique du pays bastiais conclue en novembre 2015 entre les communautés de communes du Cap Corse, du Nebbiu et l'OT CAB.

Elle l'est d'autant plus que la part de l'hébergement dit « non marchand » offert par les particuliers, *via* principalement des opérateurs de réservation en ligne, peine à être prise en compte au niveau régional, ainsi que le reconnaît l'INSEE<sup>6</sup>. Il est en revanche plus aisé de recenser l'offre d'hébergement collectif du pays bastiais, qui représentait, en août 2014, 9,3 % de l'offre insulaire, se plaçant en sixième position sur les neuf autres microrégions corses<sup>7</sup>.

En ce qui concerne le poids de l'emploi touristique sur l'économie locale, le pays bastiais, fait partie, avec celui d'Ajaccio, des deux territoires les moins tributaires du tourisme. Ainsi, en 2011, l'emploi touristique y représentait 5,1 % de l'emploi total contre 10,6 % en Corse. Quant à la part de la richesse dégagée par l'activité touristique dans le pays bastiais, elle était de 3,6 % en 2011 contre 9,6 % dans l'île.

Ces données, auxquelles s'ajoute l'étude réalisée en juin 2015 par Atout France<sup>8</sup> sur le positionnement touristique du pays bastiais, permettent de relever que l'agglomération de Bastia se présente moins comme un lieu de séjour touristique qu'un espace de transit vers les zones touristiques littorales situées au Nord (Cap-Corse), au Sud (plaine orientale et extrême-Sud) et à l'Ouest (Nebbiu, Balagne). Cela a conduit à la conclusion, en décembre 2015, entre l'OT CAB et les communautés de communes du Cap Corse et de Nebbiu-Oletta, d'un partenariat dans le cadre d'un « contrat de pays touristique du pays bastiais ». Celui-ci vise à mettre en place un pôle touristique sur ce territoire recouvrant la partie septentrionale de la Corse<sup>9</sup>. L'objet en est de tirer parti de la complémentarité et de la diversité de l'offre touristique du territoire. Dans son étude de positionnement, Atout France révèle les atouts touristiques d'un territoire mêlant tourisme balnéaire, activités de pleine nature, tourisme œnologique et tourisme patrimonial. Il met également en avant le déficit d'image dont souffre l'agglomération de Bastia qui se trouve davantage associée au tourisme de « paysages » que caractérisent les territoires du Cap Corse et le Nebbiu qu'au tourisme « en ville ».

Les missions de l'office, telles qu'elles résultent des dispositions de l'article L. 133-3 du code du tourisme et de ses statuts, approuvés par la délibération n° 30-15 du 17 novembre 2015 de son comité directeur, se concentrent sur le développement de l'attractivité touristique sur le territoire de l'agglomération de Bastia. Conformément à son classement en catégorie II des offices de tourisme arrêté par le président du conseil exécutif de Corse du 14 janvier 2013<sup>10</sup>, l'OT CAB a pour objet :

- d'élaborer et mettre en œuvre tout ou partie de la politique touristique au plan local ;
- d'animer ou gérer les dispositifs d'observation relatifs à l'activité touristique ;

<sup>6</sup> Source INSEE, *Le poids du tourisme dans l'économie corse*, cf. op. cit.

<sup>7</sup> Données citées dans la convention du pôle touristique du pays bastiais conclue en novembre 2015 entre les communautés de communes du Cap Corse, du Nebbiu et l'OT CAB.

<sup>8</sup> Groupement d'intérêt économique sous tutelle du ministère chargé du tourisme, chargé du développement touristique au niveau national.

<sup>9</sup> Créé dans le cadre de la politique de territorialisation de la CTC, le pôle touristique est un regroupement souple d'acteurs publics et privés du tourisme autour d'un projet touristique commun sur le territoire. Un office de tourisme est désigné pour animer et servir de support contractuel au pôle.

<sup>10</sup> En application de l'article L. 4424-32 du CGCT, en Corse, le classement des équipements et organismes de tourisme ressortit à la compétence de la CTC et non de l'Etat. La catégorie II correspond aux structures de taille moyenne, intervenant dans une zone géographique représentative d'un bassin de consommation. Elle propose des services variés, développe une politique de promotion ciblée et dispose d'outils d'écoute et d'amélioration de la qualité des services rendus.

- d'assurer l'accueil et l'information des touristes ;
- d'assurer la promotion touristique de la destination en lien avec l'organisme régional, l'ATC ;
- de contribuer à la commercialisation de la destination et commercialiser des prestations de services touristiques ;
- de favoriser l'adaptation de l'offre touristique aux exigences des clientèles française et étrangères, en particulier par la création de nouveaux produits ;
- de gérer, sur proposition du conseil d'agglomération, des équipements touristiques ou organiser tout type de manifestation en lien avec la problématique touristique ;
- d'apporter son concours à la réalisation des événements destinés à renforcer la notoriété de l'agglomération ainsi qu'à l'animation permanente de la station.

## 2. LA GOUVERNANCE

### 2.1. Un processus tardif et incomplet d'adoption des statuts de l'OT CAB

Selon l'article L. 133-2 du code du tourisme, applicable aux groupements de communes<sup>11</sup>, le statut juridique et les modalités d'organisation de l'office de tourisme sont déterminés par l'organe délibérant de l'institution de tutelle. Il résulte de l'article R. 133-1 du code du tourisme que les offices de tourisme créés sous forme d'EPIC sont soumis aux dispositions du CGCT relatives aux régies municipales. L'article R. 2221-1 de ce code prévoit que l'organe délibérant de la tutelle fixe les statuts de la régie. Il s'ensuit que les statuts de l'OT CAB devaient être adoptés par le conseil de la CAB.

Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque si, par la délibération du 13 octobre 2003, le conseil de la CAB a décidé de constituer l'office de tourisme intercommunal, cette délibération se borne à fixer le nombre de membres du comité de direction et leur répartition. Il faut attendre la délibération n° 30-15 du 17 novembre 2015 de son comité directeur pour que les statuts de l'office soient enfin adoptés.

Ces derniers visent une délibération de la CAB du 16 avril 2014, mais celle-ci porte uniquement sur la constitution du comité de direction de l'office. La chambre relève que par une note du 13 juin 2003, un projet de statuts de l'office d'agglomération avait été élaboré par la directrice de l'office de tourisme, alors municipal, et transmis à l'adjoint au maire de Bastia, chargé du tourisme et président de l'office. Il n'y a pas été donné immédiatement suite.

Signe du déficit de dialogue entre la tutelle et son office de tourisme, ce dernier se désigne, dans l'ensemble de ses rapports et publications, comme « l'office de tourisme de l'agglomération de Bastia », tandis que les délibérations de la CAB, et en particulier son texte fondateur du 13 octobre 2003, le désignent comme « l'office du tourisme de la communauté d'agglomération de Bastia ». Une harmonisation de la dénomination de l'office conforme à celle prévue par la tutelle serait donc la bienvenue.

---

<sup>11</sup> Par renvoi de l'article L. 134-5 du code du tourisme alors en vigueur.

## **2.2.Un déficit de dialogue au sein de l'organe délibérant**

Conformément aux dispositions des articles L. 133-4 et L. 133-5 du code du tourisme, l'OT CAB est administré par un comité de direction qui se compose à majorité de membres élus de la CAB (soit huit membres titulaires et autant de suppléants) et de socioprofessionnels (soit sept membres titulaires et autant de suppléants), représentant les professions et activités intéressées par le tourisme dans l'agglomération. Ils sont répartis en trois collèges : hébergement/restauration, institutionnels et transport.

Alors que le comité directeur est chargé de délibérer de toutes les questions intéressant le fonctionnement et l'activité de l'office, il se réunit peu et éprouve les plus grandes difficultés à atteindre son quorum.

Tableau n° 1 : Réunions du comité directeur de l'OT CAB (période 2011-2016)

Date	Réunion tenue après report faute de quorum	Nombre présents
24 mars 2011	oui	3
29 juin 2011	oui	4
30 septembre 2011	oui	3
21 mars 2012	oui	3
05 juin 2012	oui	2
12 décembre 2012	oui	2
14 février 2013	oui	1
10 mai 2013	oui	1
29 octobre 2013	oui	5
19 décembre 2013	oui	4
28 janvier 2014	oui	4
24 mars 2014	oui	4
11 juin 2014	non	10
18 octobre 2014	non	4
02 décembre 2014	non	10
06 mai 2015	oui	2
30 septembre 2015	oui	2
17 novembre 2015	oui	3
8 mars 2016	non	9
22 mars 2016	non	8
12 avril 2016	oui	5
22 novembre 2016	oui	1
27 décembre 2016	oui	1

(Source : chambre régionale des comptes de Corse)

D'une part, alors que conformément à l'article R. 133-6 du code du tourisme, l'article 6 des statuts de l'office de tourisme dispose que son comité directeur se réunit au moins six fois par an, le tableau ci-dessus permet de constater que tel n'a jamais été le cas durant la période sous contrôle.

D'autre part, le comité directeur souffre d'un problème récurrent d'assiduité de ses membres. Sur les 23 séances tenues depuis 2011, 18 l'ont été à la suite d'un renvoi de séance, faute de quorum. L'article R. 133-8 du code du tourisme autorise la réunion du comité directeur quel que soit le nombre de présents lorsqu'après une première convocation, le quorum de la moitié au moins de membres présent n'a pu être atteint. La chambre relève que la séance du comité directeur du 18 octobre 2014 s'est maintenue alors que le quorum n'avait pas été atteint. Toutefois, aucune délibération n'a été adoptée durant cette séance. Cet absentéisme chronique porte atteinte à la qualité du débat au sein de l'organe délibérant de l'office de tourisme. La chambre observe que c'est essentiellement lorsque les séances du comité directeur avaient pour objet l'installation du comité directeur et à l'élection de ses président et vice-président (11 juin 2014 et 8 mars 2016) que le quorum a été atteint. Aussi bien le collège des membres élus du comité directeur que celui des socioprofessionnels sont concernés.

Ces carences, fortement préjudiciables au fonctionnement démocratique de l'établissement, doivent le conduire à mener une réflexion sur son mode de gouvernance, en invitant les représentants des différents collèges composant le comité directeur à assurer une présence effective lors de ses séances. Ainsi que le reconnaît la présidente de l'office de tourisme, les problèmes de gouvernance auxquels cet établissement est confronté traduisent l'absence de prise en compte du tourisme comme une priorité.

La chambre relève que par une délibération du 3 décembre 2016, le conseil d'agglomération de Bastia a procédé à la mise à jour de la composition du comité directeur de l'office de tourisme, afin notamment de tenir compte de la cessation d'activité de la société SNCM, intervenue un an auparavant.

<p><b>Rappel du droit n° 1 :</b> respecter une fréquence annuelle de six réunions du comité directeur prescrite à l'article R. 133-6 du code du tourisme et sensibiliser les membres des différents collèges composant l'organe délibérant à assurer une présence effective lors de ses séances.</p>
--

### **2.3. Le pôle touristique du pays bastiais : une assise juridique souple mais fragile**

Selon l'article 4 de ses statuts, l'OT CAB peut adhérer à toute organisation ou instance locale et conclure tout partenariat avec toute structure publique ou privée. Ainsi qu'il a été dit au point I., compte tenu du rôle joué par l'agglomération dans le flux de touristes en transit vers les zones touristiques limitrophes, c'est tout naturellement que l'office a développé un partenariat avec les territoires voisins des communautés de communes du Cap Corse, de Nebbiu-Oletta et de la Marana-Golo. Ce partenariat a été encouragé par l'ATC, en sa qualité de service instructeur des demandes de financement dans le cadre du programme opérationnel européen Programme opérationnel du fonds européen de développement régional (PO-FEDER) 2007-2013. L'axe 3 de ce programme vise à favoriser le développement des territoires et la cohésion sociale, notamment par le développement et la mise en cohérence des pôles touristiques. A cet effet, la Corse a été divisée en neuf pôles touristiques regroupant les acteurs locaux du tourisme. Afin d'éviter de créer un nouvel échelon administratif, le pôle touristique est une structure souple, dépourvue de personnalité juridique, s'appuyant sur un office de tourisme de pôle chargé de recueillir les financements et de fédérer des initiatives communes en vue du renforcement de l'attractivité touristique du territoire.

Le 22 juillet 2014, une convention conclue entre la CTC, l'ATC et l'OT CAB a permis la constitution du pôle touristique du « Grand Bastia » et son financement, à hauteur de 100 000 € par an, répartis par tiers entre les fonds du FEDER, de l'Etat (au titre du contrat de projet Etat-Région 2007-2013) et de l'ensemble territorial CTC-ATC. Ainsi que l'indique l'ordonnateur, les actions menées par le pôle avaient pour objectif de développer la communication numérique et la création d'une centrale de réservation en ligne d'hébergement et de prestations. Bien que le périmètre de la convention se limitait à celui de la CAB, le pôle a étendu son activité aux territoires du Cap Corse, de Nebbiu-Oletta et de la Marana-Golo.

En 2015, l'OT CAB et les communautés de communes du Cap-Corse et du Nebbiu ont décidé de formaliser ce partenariat autour d'une convention portant création du pôle touristique du pays bastiais, pour la période 2015-2020. Seule la communauté de communes de la Marana-Golo n'a pas souhaité s'associer à la démarche. De reconduction tacite annuelle, cette convention désigne l'OT CAB, en tant qu'office de pôle. La présidence du pôle est assurée par le président de cet office, tandis que la gestion financière du pôle est agrégée à celle de l'office. Tout en préservant une organisation souple, cette entité, dénuée de toute personnalité juridique, présente tous les attributs d'un office de tourisme intercommunautaire, dont l'article L. 134-5 du code du tourisme rend d'ailleurs possible la création par plusieurs groupements de communes. Ainsi, la communauté de communes de Cap Corse a mené une réflexion en ce sens, en juin 2016, dans le cadre d'une note d'opportunité.

Le pôle touristique du pays bastiais :

- exerce des missions qui chevauchent largement celles d'un office de tourisme (animation de la politique du tourisme, structuration de l'offre touristique, animation des réseaux d'acteurs du tourisme, mutualisation) ;
- s'organise autour d'un président, d'un organe délibérant (le comité de pôle) lui-même assis sur un collège avec voix délibérative et un collège avec voix consultative et d'un directeur (celui de l'OT CAB) qui exerce les fonctions d'ordonnateur ;

- dispose de ressources financières provenant à 70% de l'ATC (84 000 €), la CAB versant 19 200 € et les communautés de communes du Nebbiu et du Cap Corse 8 400 € chacune ;
- débat annuellement d'un rapport d'activité, d'un plan d'action, d'un budget primitif, ainsi que d'un rapport financier.

Dans la continuité des actions engagées en 2014, l'OT CAB assure pleinement sa mission d'office de pôle, en réunissant les parties prenantes dans le cadre des réunions du comité de pôle, relayées par des réunions techniques. Il bénéficie de l'accompagnement d'Atout France afin d'aboutir à l'adoption d'une marque commerciale destinée à favoriser une meilleure identification du pays bastiais. Les documents budgétaires et rapports d'activité produits par l'ordonnateur témoignent du dynamisme de la démarche :

- réalisation d'outils de promotion (six types de brochures thématiques diffusées en version papier ou numérique ; réalisation de vidéos promotionnelles) ;
- opérations grand public et professionnelles ;
- animation de la centrale de réservation en ligne du pays bastiais ;
- animation du site internet, intégrant un module d'*e-commercialisation*<sup>12</sup> de produits touristiques en ligne ;
- organisation de randonnées guidées en pays bastiais.

Le pôle souffre néanmoins de deux handicaps.

En premier lieu, bien que cette association contractuelle n'ait aucune assise légale, le pôle gagnerait à davantage formaliser le cadre de son action. Ainsi, la date précise de conclusion de la convention de pôle touristique n'y figure pas. Les délibérations des organes délibérants de chaque partenaire autorisant sa conclusion n'y sont pas citées, hormis la mention manuscrite d'une délibération de la communauté de communes du Nebbiu. Celles-ci ont pourtant été adoptées par les organes délibérants concernés<sup>13</sup>. En outre, si l'office de tourisme est partie intégrante à cette convention, la délibération de son comité directeur en date du 17 novembre 2015 autorisant ce partenariat ne mentionne aucun accord préalable de la tutelle et n'a fait l'objet d'aucun débat en son sein.

---

<sup>12</sup> Commercialisation en ligne

<sup>13</sup> Délibération du conseil communautaire du Nebbiu 12 mai 2015 ; délibération du conseil communautaire du Cap Corse du 30 octobre 2015 et délibération du comité directeur de l'OT CAB du 17 novembre 2015.

En second lieu, l'année 2016 a été marquée par des changements politiques et institutionnels qui ont fragilisé l'action du pôle touristique. Par une délibération du 29 juillet 2016, l'Assemblée de Corse a adopté le guide des aides au tourisme versées par l'ATC pour la période 2016-2020. Ce document stratégique s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des orientations du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), adopté par l'Assemblée de Corse le 2 octobre 2015, qui comporte une annexe relative au schéma d'orientation pour le développement touristique qui promeut une nouvelle armature touristique territoriale fondée sur les pôles touristiques, afin d'assurer le relais de la politique régionale du tourisme. Le guide des aides au tourisme 2016-2020 remet en cause le principe d'organisation en pôles dans sa configuration actuelle, dans le souci, d'une part, d'éviter une « balkanisation » du tourisme autour de territoires ne disposant pas des seuils et moyens nécessaires pour exister sur les marchés internationaux et, d'autre part, d'anticiper l'évolution des frontières administratives des établissements publics de coopération intercommunale résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRE (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015. S'ajoute la clôture, au 31 décembre 2015, du PO-FEDER 2007-2013 qui met un terme au financement des actions en vue de la structuration des territoires et, en particulier, de la mise en cohérence des pôles touristiques en Corse. Dans ce contexte, la demande de subvention présentée à l'ATC, correspondant à la somme de 84 000 € prévue par le contrat de pays touristique du pays bastiais 2015-2020, n'a pu être que partiellement satisfaite, l'arrêté attributif de la présidente de l'ATC du 2 novembre 2016 limitant la contribution à 43 853 €.

Dans sa lettre du 14 octobre 2016, adressée aux présidents des trois entités membres du pôle touristique du pays bastiais, la présidente de l'ATC souligne, à juste titre, le caractère non opposable du contrat de pays touristique, le conseil d'administration d'ATC ne l'ayant ni instruit ni validé. A cet égard, la chambre s'étonne qu'à la différence de la convention de pôle touristique conclue en 2014, le contrat de pays touristique du pays bastiais 2015-2020 n'ait pas été conclu avec son principal financeur, l'ATC.

### 3. LA MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS DE L'OFFICE

#### 3.1. Des activités diversifiées mais insuffisamment évaluées

##### 3.1.1. L'accueil et l'information

##### En matière d'accueil

Tableau n°2 : Nombre de touristes accueillis à l'office (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre total</b>	<b>126 374</b>	<b>130 893</b>	<b>136 617</b>	<b>149 405</b>	<b>143 373</b>
<i>dont touristes étrangers :</i>	27 062	21 718	42 316	45 019	41 847
<i>Italie</i>	7 267	5 218	10 445	9 673	7 998
<i>Allemagne</i>	6 961	5 685	8 277	9 267	7 926
<i>Suisse</i>	429	603	2 209	2 780	3 042
<i>Belgique</i>	657	889	3 112	4 359	3 835
<i>Pays-Bas</i>	667	1 087	1 924	1 443	2 020
<i>Scandinavie (Danemark, Norvège, Suède)</i>	993	1 111	1 307	1 105	1 337
	10 088	7 125	15 042	16 392	15 689
<i>dont touristes internes à la région</i>				2 705	2 314

(Source : OT CAB)

Comme mentionné précédemment, l'OT CAB bénéficie d'un emplacement stratégique. Deux agents bilingues, auxquels viennent s'adjoindre des emplois saisonniers, assurent les fonctions d'accueil et d'information des visiteurs tout au long de l'année. L'office met à la disposition des touristes plusieurs outils numériques (borne *wi-fi*, ordinateur, tablettes numériques, écrans tactiles) situés dans ses locaux, ainsi qu'une boutique et propose plusieurs prestations (cf. *infra*), faisant des agents d'accueil de véritables commerciaux des produits touristiques proposés (visites, circuits) par l'office et ses partenaires. Un dispositif de comptabilisation par capteur d'images permet de mesurer précisément le nombre de visiteurs. La fréquentation physique de l'office de tourisme est en croissance constante entre 2011 et 2014 (+ 18 %). L'année 2015 est en revanche marquée par une baisse de fréquentation de 4 % à laquelle l'office ne fournit pas d'explication dans son rapport d'activité annuel, ce dernier consistant seulement à préciser l'évolution de la fréquentation physique de l'établissement par saison touristique et à souligner les évolutions significatives enregistrées en matière de fréquentation numérique. La chambre observe que cette réduction n'est pas corrélée à l'évolution du nombre de passagers enregistrés à l'aéroport et au port maritime de Bastia qui demeure stable, avec un total de 3 308 010 unités (+ 0,11 % par rapport à 2014). La stratégie numérique développée par l'office afin d'adapter son activité aux nouvelles pratiques d'information numérique et à l'achat de prestations en ligne, analysée par l'office dans sa *Première note de conjoncture fréquentation 2013*, peut justifier une partie de cette baisse de fréquentation.

La qualité de l'accueil est reconnue constamment, année après année, par un taux de satisfaction oscillant entre 85 et 90 % des visiteurs ayant rempli un questionnaire remis à l'accueil de l'office de tourisme. Ce questionnaire a été réalisé dans le cadre de la démarche *Qualité tourisme*, animée par le ministère chargé du tourisme. La chambre s'interroge néanmoins sur la réduction de l'échantillon de visiteurs interrogés, dès lors qu'il se limite à 324 questionnaires collectés en 2015, contre 504 en 2014 et 802 en 2013. Or, comme le souligne le rapport d'activités 2014 de l'office, le référentiel *Qualité Tourisme* recommande un minimum de 400 questionnaires pour assurer la fiabilité des informations recueillies. Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que la méthode de comptabilisation des réponses des touristes a été modifiée depuis et ajoute qu'en 2017, elle a même été abandonnée, laissant le soin aux offices de tourisme d'élaborer la mesure de recueil de perception des clients la plus appropriée.

### En matière d'information

La stratégie numérique offensive développée par l'office repose sur une forte présence sur internet, et plus particulièrement sur les réseaux sociaux, mais également sur l'e-commercialisation. L'office revendique une démarche visant à substituer progressivement la communication numérique aux actions traditionnelles de communication (diffusion de brochures papier) et de promotion (participation à des salons). Toutefois, ainsi que les rapports d'activités annuels le mentionnent, l'office continue à publier un plan de ville en 100 000 exemplaires (document particulièrement sollicité à l'accueil de l'office de tourisme), ainsi qu'un dépliant relatif au contenu de séjour en 5 000 exemplaires. Il en va de même de la diffusion de brochures dans le cadre du pays touristique du pays bastiais. L'office de pôle édite de nombreuses brochures (*Imagine, Hébergement pays bastiais, Guide hébergement, Histoires et légendes du pays bastiais, Flyers Randonnées en pays bastiais, Carte touristique du territoire*), pour un total de 34 000 exemplaires et un montant de 21 266 € de dépenses de conception graphique et d'impression, l'essentiel des charges d'édition étant internalisées. Selon la présidente de l'office, la diffusion de brochures en format papier est également rendue nécessaire par le souhait des hébergeurs partenaires de l'office de mettre à disposition de leurs clients de tels documents dans lesquels le nom de leur établissement fait l'objet d'une insertion publicitaire.

Le site internet de l'office ([www.bastia-tourisme.corsica](http://www.bastia-tourisme.corsica)) comporte une variété d'informations conçues par le personnel, en plusieurs langues : brochures touristiques numériques, plan de ville, dépliant *Hébergement*, guide *Légendes & Traditions du Pays Bastiais* et également un manuel des ventes destiné aux professionnels du tourisme. Chaque document réalisé en version numérique ou papier génère des recettes publicitaires à partir d'un tarif d'insertion auprès de plus de 200 partenaires qui peuvent opter entre plusieurs formules, allant du dépôt de documentation à l'insertion dans une brochure numérique et sur le site internet de l'office. Les rapports d'activité ne précisent pas le montant des recettes publicitaires dégagées par l'office ; en revanche, il figure dans les comptes financiers de l'établissement (cf. *infra*, tableau n° 4).

Le site internet de l'office permet également de télécharger l'application mobile *Bastia Monument Tracker*, qui offre aux visiteurs la possibilité de géo-localiser les sites touristiques de la commune. L'OT CAB se présente comme le premier établissement corse à s'être doté de cet outil, en 2012. En outre, le site accueille une centrale de réservation hôtelière en ligne (cf. point 3.1.3). Selon l'ordonnateur, depuis le printemps 2017, les utilisateurs peuvent consulter, dans cette application, la liste des restaurants de la commune et y réserver une activité touristique.

Cette démarche « pro-active » a été récompensée par le *Trophée de la communication* décerné en 2015 dans la catégorie du meilleur site internet des offices de tourisme par un jury composé de professionnels de la communication et décideurs publics et privés. Il s'agit en réalité du cinquième prix remis dans cette catégorie. La fréquentation du site internet de l'office est également en augmentation depuis 2011, avec 125 000 connexions durant cet exercice, pour atteindre 192 779 en 2015. Ce chiffre est néanmoins inférieur à celui de 2013, où le cap des 200 000 connexions avait été franchi (201 000). Si les rapports d'activité de l'office s'abstiennent de toute explication de cette baisse, l'accueil du *Tour de France* cycliste en 2013 pourrait justifier ce résultat exceptionnel. Dans sa réponse, l'ordonnateur ajoute que plusieurs autres actions de communication ont été menées en 2013 afin de favoriser la consultation de son site internet : poursuite de la mise en œuvre de la version mobile du site internet, réalisation d'autocollants codés renvoyant vers le site de l'office, organisation d'une campagne dans les réseaux sociaux, mise en place d'une lettre d'information professionnelle en ligne.

Tableau n° 3 : Evolution de la fréquentation des réseaux sociaux 2013/2015

	2013	2014	2015
<i>Facebook (fans)</i>	38 915	8 702	10 664
<i>Google + (suiveurs)</i>	11 237	2 006	2 701
<i>Twitter (followers)</i>	13 315	2 392	3 129
<i>Pinterest (abonnés)</i>	6 478	1484	1 481
<i>Instagram (abonnés)</i>	1 058	498	1 137

(Source : chambre régionale des comptes de Corse / rapports d'activités annuels de l'OT CAB)

La stratégie numérique de l'office de tourisme s'avère moins performante sur les réseaux sociaux. Avec 15 082 contacts en 2015 sur les réseaux sociaux *Facebook*, *Google+*, *Twitter*, *Pinterest* et *Instagram* où il a ouvert un compte, l'office se prévaut d'une augmentation de 21 % de la fréquentation par rapport à 2014 où l'augmentation était déjà de 33 % par rapport à l'année précédente. Toutefois, l'année 2013 présente des résultats exceptionnels par rapport aux exercices suivants, sans – une fois de plus – que les causes soient analysées. L'hypothèse d'un effet *Tour de France* en 2013 pourrait être également retenue. Ni le rapport d'activité 2013 ni le rapport d'analyse des premières retombées du passage du *Tour de France* sur la fréquentation touristique en juin et juillet 2013, réalisé par l'OT CAB, n'évoque de démarche spécifique de promotion entreprise sur les réseaux sociaux à l'occasion de cette manifestation.

### 3.1.2. La promotion

#### La promotion traditionnelle

L'office a maintenu une activité d'accueil de la presse nationale et internationale durant la période sous contrôle, avec un pic d'activité en 2014, durant lequel 31 accueils presse ont été organisés pour une centaine de journalistes. En revanche, l'année 2013 qui a été marquée par un évènement de dimension mondiale, avec l'accueil du *Tour de France* cycliste durant deux jours, n'a pas entraîné d'augmentation de cette activité, puisque seulement sept accueils sont signalés durant cet exercice. Or, si le rapport d'activités 2013 souligne « l'opportunité inespérée » que représente la couverture par 600 médias de cet évènement en terme de promotion touristique, aucune action particulière auprès de la presse et des visiteurs n'a été menée, en dehors d'une adaptation de l'accueil physique dans les locaux de l'office (+ 80 % de visiteurs enregistrés durant le passage du *Tour de France*). Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que les organisateurs du *Tour de France* ont assuré la réalisation des animations relatives à cet évènement. Il précise, comme l'indique le rapport d'activité 2013, que l'établissement a fait l'objet d'une décoration autour du thème du cyclisme et que l'évènement a été relaté dans une lettre d'information professionnelle en ligne réalisée par l'office de tourisme. Il ajoute que d'une manière plus générale, l'office ne dispose pas des ressources financières lui permettant d'organiser des séjours d'accueil de la presse, préférant s'inscrire dans les actions de promotion organisées par l'ATC sur le marché national.

L'office poursuit également une activité de promotion dans le cadre des salons. Celle-ci est variable d'une année sur l'autre. Seules les activités de promotion dans le cadre du *Cluster Littoral* (cf. *infra*), menées sous l'égide d'Atout France demeurent le fil rouge des opérations de promotion développées par l'office. Ainsi, si ce dernier tenait un stand lors de grands salons ouverts au grand public en 2013 (salon nautique de Paris (également en 2011), salon *Tourrisimo* de Strasbourg), en 2014, il n'est fait état d'aucune participation à des salons nationaux ou internationaux en dehors de ceux consacrés au littoral. En 2015, cette activité reprend avec la participation à quatre évènements (*Roadshows*<sup>14</sup> dans trois métropoles du continent, salon de vacances de Bruxelles, ouverture de lignes aériennes à Southampton au Royaume Uni). En 2016, l'office annonce une nouvelle stratégie, résultant selon lui d'une réduction engagée au fil des ans de sa participation aux salons grand public au profit d'une promotion digitale plus adaptée au comportement des voyageurs. Ainsi, des actions « micro marchés » sont-elles privilégiées, en fonction du soutien apporté par l'ATC. Cet engagement est néanmoins partiellement démenti par les actions de promotion grand public menées sur les marchés étrangers, dans le cadre du pôle touristique (salon des vacances de Bruxelles, opération aéroport de Copenhague). Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que ce type d'opération de promotion est justifié par l'ouverture de nouvelles lignes aériennes vers Bastia.

---

<sup>14</sup> Tournée promotionnelle

Enfin, l'office de tourisme a mené durant la période sous contrôle plusieurs initiatives d'accompagnement des professionnels du tourisme (agents de voyage, comité d'entreprise, journalistes spécialisés). Des partenariats avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Bastia et de la Haute-Corse, l'ATC, voire les transporteurs maritimes et aériens, se sont développées durant cette période sous forme d'*éductours*<sup>15</sup> et de diffusion de brochures dédiées aux professionnels du tourisme (manuel des ventes, *Newsletter* professionnel, guide pratique de l'hébergement). Toutefois, alors que cette activité est montée en puissance pour atteindre l'accompagnement de 120 prescripteurs de tourisme en 2014, aucune activité de cette nature n'est recensée en 2015. Dans sa réponse l'ordonnateur évoque les actions de promotion indirecte consistant à accueillir des journalistes et blogueurs influents dans le cadre de manifestations se déroulant dans la commune (*Cartooning For Peace*, *Festival Creazione*).

### **La promotion du tourisme littoral**

L'OT CAB est membre depuis 2001 du *Club littoral* créé en 2011, devenu *Cluster littoral*, animé par Atout France. Ce regroupement des stations de tourisme des trois façades maritimes françaises vise à positionner l'identité de chaque station dans une stratégie collective nationale. Des actions de promotion sont organisées auprès des marchés dits de proximité que constituent les pays limitrophes, voire au-delà (Pays-Bas et même Brésil), sous forme de campagnes d'affichage, de campagne *web marketing*, « d'accueils presse » et de diffusion de brochures à la presse et aux professionnels, ainsi que de salons professionnels (*workshops*). La chambre relève que si les rapports d'activité annuels 2013 et 2014 présentaient le bilan des actions menées par le *Cluster* dans chaque pays, en exposant quelques éléments financiers, ces derniers ne permettent pas de retracer la contribution de l'office et l'impact économique de ce type d'initiative. Le rapport d'activité 2015 ne contient aucune information d'ordre financier.

---

<sup>15</sup> Organisation de séjours pour les professionnels du tourisme

Le domaine des croisières est fortement dominé en Corse par le port d'Ajaccio dont la capacité d'accueil permet d'absorber plus des trois quarts du trafic, évalué à 768 000 croisiéristes en 2015<sup>16</sup>. Selon la CCI d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud, en 2016, les dépenses totales des croisiéristes ayant fait escale à Ajaccio sont estimées à 15 millions d'euros (M€). L'enjeu est donc important pour les commerçants et prestataires locaux<sup>17</sup>. Depuis 2009, une convention de partenariat réunit la CCI de Bastia et de la Haute-Corse, la communauté de communes du bassin de vie de l'Île-Rousse, les communes de Calvi et Saint-Florent et la CAB. Ce partenariat s'inscrit dans le cadre du *Club Croisière Corsica* qui réunit les communes de Bastia, l'Île-Rousse et Saint-Florent, ainsi que leurs offices de tourisme, autour d'une stratégie de promotion et de commercialisation de la zone, de développement et d'harmonisation des conditions d'accueil des navires et des passagers et de communication concertée. Chaque collectivité partenaire du club désigne un référent chargé d'exécuter la convention. Il s'agit des offices de tourisme, en ce qui concerne les actions de promotion, de communication et d'accueil des passagers. La convention prévoit également qu'un plan d'actions et un rapport d'activité exposant le bilan technique et financier soient réalisés chaque année. Selon l'ordonnateur, l'OT CAB a été associé à des actions de communication, de promotion et de commercialisation durant la période sous contrôle. Elles se sont traduites par la réalisation d'une Gazette du croisiériste. En revanche, l'office de tourisme indique qu'il n'a pas eu connaissance de plans d'action, bilan d'activité et financier réalisés par le *Club*. Celle-ci dispose d'un site internet, mais ce dernier ne comporte aucune information démontrant une quelconque activité.

Par ailleurs, l'OT CAB assure la diffusion d'une brochure dédiée aux croisiéristes, organise des visites guidées et transmet le calendrier des escales croisières à ses partenaires (commerçants, prestataires d'activités). Cette démarche semble porter ses fruits car si le nombre d'escales demeure stable depuis 2011 (13 à 14 escales par an jusqu'en 2014), le nombre de croisiéristes est brusquement passé de 5 754 en 2013 à 13 908 en 2014. En revanche, si l'année 2015 est marquée par une augmentation sensible des escales (19, soit + 35 % sur un an), elle connaît une baisse de 21 % sur un an du nombre de croisiéristes (10 968). Le rapport d'activité 2015 de l'office de tourisme ne fournit pas d'explication sur ce point. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que certaines données statistiques tels que le trafic maritime et aérien, ou le nombre d'escales croisières, sont des indicateurs de surveillance de l'activité touristique sur le territoire, permettant à l'établissement d'établir un lien avec la fréquentation enregistrée à l'office, mais que ces statistiques ne peuvent faire l'objet d'une analyse détaillée, par manque d'information et de temps.

Les données de l'INSEE révèlent que le port de Bastia représente moins de 2 % du nombre de croisiéristes accueillis en Corse, soulignant les importants problèmes de capacité d'accueil auxquels ce port est confronté<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Source INSEE Corse – Bilan annuel du tourisme 2015

<sup>17</sup> Cf. Interview de M. J-A Miniconi, président de la CCI d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud, *corsicanets.corsica*, 16 décembre 2016 : [http://www.corsenetinfos.corsica/Croisieres-Record-historique-avec-plus-de-500-000-passagers-pour-Ajaccio-2e-port-francais\\_a24884.html](http://www.corsenetinfos.corsica/Croisieres-Record-historique-avec-plus-de-500-000-passagers-pour-Ajaccio-2e-port-francais_a24884.html)

<sup>18</sup> Idem que supra.

Enfin, le secteur de la plaisance n'est pas couvert par l'office de tourisme. Aucune action de promotion n'est menée auprès des touristes qui font escale aux ports de plaisance de Toga et du Vieux Port, situés sur le territoire de la CAB. L'ordonnateur explique que le nombre limité d'anneaux réservés à l'accueil des plaisanciers à Bastia - 32 en cumulant les ports de plaisance de Toga et du Vieux-Port – est insuffisant pour envisager une politique de promotion dans ce secteur. La chambre ne partage pas cette analyse. Selon les données émanant de la société d'économie mixte locale (SEML) du port de plaisance de Toga, qui exploite ce port, ce dernier a enregistré, durant les mois de juillet et août 2015, 1 211 locations d'anneaux pour des bateaux de passage, totalisant 4 235 nuitées<sup>19</sup>. La chambre en déduit que le port de Toga offre, à lui seul, 70 anneaux aux plaisanciers de passage durant la haute-saison touristique. Ainsi, en sous-estimant le nombre de plaisanciers fréquentant les ports de la CAB, l'office de tourisme ne justifie pas l'absence d'action de promotion dans le secteur de la plaisance.

### **Le tourisme identitaire**

Soutenu par l'ATC dans le cadre de ses campagnes promotionnelles<sup>20</sup>, le tourisme « identitaire » repose essentiellement sur des activités culturelles : visites organisées *Legendines*<sup>21</sup>, festival *Creazione* dédié à la mode et au design, promotion du patrimoine matériel (Eglise Saint Charles au cœur de la vieille ville) et immatériel (chants sacrés, histoire des confréries), dans le cadre de l'action *Canti à Detti*, organisée en 2014 et 2015. L'OT CAB s'efforce également d'assurer une présence dans les domaines de la gastronomie et de l'œnologie, alors que le pays bastiais accueille plusieurs activités agricoles, dans le domaine de la vigne en particulier, sur le secteur de Patrimonio. Selon les rapports d'activités de l'établissement, plusieurs opérations ponctuelles de promotion ont été organisées durant la période sous contrôle : le salon *Vins et terroirs*, organisée en 2012, dans le cadre d'une action de coopération transfrontalière réalisée avec des communes italiennes ; les *Jeudis épicuriens* de juin à septembre 2013, sous l'angle de la découverte des produits du terroir ; l'opération de promotion de la gastronomie et des produits « identitaires » *U Piatt'in Piu*, avec un apport financier de l'office de 1 260 € en 2015.

Il convient également de citer le salon du chocolat de Bastia, organisé depuis 2012, durant quatre jours au mois d'octobre, sur la place Saint-Nicolas, à quelques mètres de l'office de tourisme. Se présentant comme l'initiateur, dès 2011, de cette importante manifestation d'arrière-saison touristique de la commune de Bastia (46 000 visiteurs, en 2015), l'OT CAB assume un soutien financier modeste à cet évènement (980 € consacrés à la prise en charge d'un accueil presse en 2015), en soulignant qu'il n'a pas vocation à participer à une opération purement commerciale, qui se suffit à elle-même, pour attirer des touristes locaux. Il indique toutefois poursuivre une activité de promotion de l'évènement à travers ses différents supports de communication digitale : journal d'information en ligne, site internet, agenda, réseaux sociaux...

<sup>19</sup> Rapport d'activité 2015 de la SEML Port Toga.

<sup>20</sup> Cf. ATC, *Corsica made*, Grandes orientations du tourisme corse à l'horizon 2014, [www.corse.fr/attachment/307597/](http://www.corse.fr/attachment/307597/)

<sup>21</sup> Visite de la ville de Bastia à travers les histoires et légendes locales

## **Le tourisme d'affaires**

Le tourisme d'affaires n'apparaît pas davantage comme une priorité d'action de l'office de tourisme qui n'affiche aucune initiative en la matière, l'insuffisance des infrastructures d'accueil, du type d'un centre de congrès, faisant obstacle à son développement. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que l'office apporte un soutien technique lors de l'organisation de ce type d'accueil (trois événements durant la période sous contrôle).

### **3.1.3. Les prestations**

#### **La création d'une centrale de réservation hôtelière en ligne**

En 2013, l'OT CAB a étendu sa stratégie numérique à la mise en place d'une centrale de réservation hôtelière en ligne. Conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code du tourisme, les offices de tourisme sont autorisés à mener des opérations de vente de voyages ou de séjours et tout autre service fourni à l'occasion d'un séjour (transport, hébergement, restauration), avec le soutien de l'Etat et des collectivités territoriales, à condition que ces activités permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention. Par la délibération n°79/13 de son comité directeur du 19 décembre 2013, l'office a mis en place, sur son site internet, une centrale de réservation d'hébergement dont le périmètre s'est élargi, dès 2014, aux communes couvertes par le pôle touristique du pays bastiais. En septembre 2016, cette centrale totalisait 52 partenaires hôteliers répartis sur les quatre territoires du pays bastiais, selon un taux de couverture variable d'un territoire à l'autre. L'agglomération de Bastia, avec 21 établissements, se situe en tête, avec un taux de couverture de 88% des hôtels de la zone. Les territoires du Cap Corse et du Nebbiu sont moins représentés, avec respectivement huit et 12 hôtels, mais bénéficient d'un taux de couverture respectif limité à 39 % et 50 %. Les établissements de la Marana-Golo sont également intégrés à la centrale, même si la communauté de communes de ce territoire n'a pas souhaité rejoindre, en 2015, le pôle touristique. Une telle démarche présente de multiples avantages. Ainsi que le souligne le *Livre blanc du tourisme corse*, publié par l'ATC en septembre 2014, la création d'une agence publique de voyage en ligne susceptible de concurrencer les opérateurs privés est un outil permettant d'améliorer le recueil de données sur l'activité touristique, au niveau régional. Elle peut également constituer une ressource financière propre pour l'office de tourisme. Celle-ci prend la formation d'un versement, par l'hébergeur, d'une commission pour chaque transaction.

Cette centrale de réservation suscite néanmoins plusieurs interrogations.

En premier lieu, la viabilité économique de la démarche n'est pas établie. Si par sa délibération précitée du 19 décembre 2013, le comité directeur de l'OT CAB a estimé que le modèle économique était viable, aucune étude de marché préalable n'a été menée à cette fin. Le montage juridique et financier de cette centrale n'a pas davantage été fixé par le comité directeur de l'office. Sa délibération n° 22/15 du 6 mai 2015 révèle la création en « marque blanche »<sup>22</sup> de cette centrale avec un opérateur privé, mais aucune information sur le bilan financier de cette opération n'a encore été produite ; en outre, dans sa délibération n° 06-16 du 8 mars 2016, le comité directeur de l'office a décidé de réduire le taux de commissionnement des réservations en le faisant passer de 14 à 12 %, sans explication ; interrogée sur ce point, la présidente de l'office admet que l'objectif de cette centrale n'est pas commercial mais d'utiliser un vecteur de promotion du territoire susceptible de proposer aux touristes non seulement un hébergement, mais également de la restauration et des activités touristiques (sport, culture). Ainsi, c'est moins la viabilité économique de la démarche que son potentiel de rayonnement qui sont actuellement recherchés. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que cette réduction, qui aurait été expliquée aux membres du comité directeur, vise à harmoniser le taux pratiqué par l'office avec celui de son partenaire insulaire spécialisé dans la réservation d'hôtels en ligne.

En deuxième lieu, les résultats d'activité demeurent encore modestes. De 572 nuitées réservées en 2014, le bilan annuel passe à 606 nuitées en 2015. L'année 2016 s'avère toutefois prometteuse, puisque le bilan intermédiaire réalisé en septembre 2016 par l'office fait état du quasi triplement du nombre de nuitées réservées durant les neuf premiers mois de cet exercice, avec 1 787 nuitées réservées via la centrale. Il convient néanmoins d'apprécier ces résultats à l'aune du nombre total de nuitées recensées dans le pays bastiais. Ainsi qu'il a été dit au point 1 du présent rapport, les seules données disponibles concernant ce territoire portent sur l'exercice 2010 pour lequel 3 604 200 nuitées ont été comptabilisées. Il s'ensuit, sous réserve de la fiabilité de ces données, que la réservation en ligne d'hébergements dans le pays bastiais ne représente qu'environ 5/10 000<sup>e</sup> des nuitées annuelles de ce territoire.

En troisième lieu, l'OT CAB s'est engagé depuis 2015 dans une extension tous azimuts de la démarche de réservation en ligne de prestations. Dans sa délibération précitée du 6 mai 2015, le comité directeur estime qu'« au vu des résultats encourageants », l'office envisage de participer à la création d'une société coopérative d'intérêt collectif afin de disposer d'un site électronique de réservation régionale ; un modèle de vente de prestations de services en ligne susceptible de concurrencer les opérateurs privés d'hébergement est à l'étude, dans l'optique du financement européen *Marittimo 2014-2020*, sur la base d'une coopération transfrontalière régionale entre acteurs du tourisme français et italiens<sup>23</sup>. Un premier projet de coopération entre acteurs du tourisme du Var, intitulé *ACTIMED*<sup>24</sup> a été déposé en mars 2016, avec l'office de tourisme de l'Île-Rousse pour chef de file. Il n'a pas été retenu. Un nouveau dossier est en cours de réalisation dans le cadre d'un nouvel appel à projet européen lancé en novembre 2016. Intitulé *PROM Start*, il est davantage orienté vers les activités de promotion et de commercialisation du bien-être, de l'art de vivre et du tourisme de savoir-faire. Dans sa réponse, l'ordonnateur ajoute que l'offre en ligne sera étendue non seulement aux prestations assurées par l'office mais également aux partenaires privés.

<sup>22</sup> Une marque blanche est un service ou un produit conçu par un opérateur que d'autres opérateurs (les « distributeurs ») reprennent à leur compte et commercialisent sous leur propre marque.

<sup>23</sup> Programme Intereg Italie-France Maritime 2014-2020 cofinancé par le FEDER

<sup>24</sup> Activités touristiques innovantes en Méditerranée

## Les autres prestations

Outre l'accueil et le renseignement des touristes, les agents de l'OT CAB assurent un rôle de promotion commerciale de l'offre touristique du territoire : visites thématiques de la ville de Bastia (dont l'opération *Légendines* sont le produit phare), un *Pass Musée*, des visites en bus et en petit train de la ville, ainsi que des déplacements plus lointains dans les territoires proches de la Casinca et de la Castagniccia, dans le Cap Corse, voire jusqu'à l'île d'Elbe. La chambre relève que si les rapports annuels d'activité de l'OT CAB retracent l'évolution annuelle du chiffre d'affaires de chaque prestation, ils ne comportent aucun élément relatif à leur coût respectif. Or, une analyse des coûts serait utile afin de mesurer l'opportunité de la poursuite ou de l'abandon de chaque prestation.

A titre d'exemple, l'OT CAB a mené en 2015 une opération intitulée *Bastia By Cycle* de location de 10 vélos à assistance électrique, situés à proximité immédiate de l'office. Réalisée avec le concours d'un opérateur privé, cette action a totalisé, durant le second semestre 2015, 1 016 heures de location. Si le rapport d'activité 2015 de l'office fait état d'un coût prévisionnel de 24 000 €, grâce à un financement à hauteur de 70 % de l'agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse (AUE)<sup>25</sup> et du PO FEDER, il ne comporte aucun bilan de l'opération. Lors de sa séance du 17 novembre 2015, le comité directeur de l'OT CAB a envisagé d'étendre ce projet de mobilité durable et de valorisation du territoire en installant de nouvelles rampes sur plusieurs sites stratégiques de la commune de Bastia, tout en l'intégrant à la centrale de réservation en ligne de l'office. Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir qu'en 2015, l'office de tourisme a bien réalisé un bilan détaillé de l'opération et l'a transmis à l'AUE. Il ajoute que depuis 2016, l'opération *Bastia By Cycle* se poursuit selon de nouvelles modalités, l'office contribuant à la poursuite du projet par l'opérateur privé, en prenant en charge des frais d'occupation du domaine public, d'impression de tracts proposant des circuits découverte du territoire à vélo et de réalisation d'un kakémono, pour un montant total de 1 232 €, précise-t-il.

---

<sup>25</sup> EPIC placé sous tutelle de la CTC

Le festival de la mode et du design de Bastia *Creazione*, organisé depuis 2015 par l'OT CAB, fait, quant à lui, l'objet d'un véritable effort d'évaluation. Cette manifestation, qui se présente comme le principal évènement organisé par l'office, rassemble 40 créateurs insulaires qui exposent leurs produits durant trois jours au mois de mai. Un état des dépenses et recettes a été réalisé en 2016. Il fait apparaître un coût total de 117 250 €, financé à 40 % par des subventions de la CTC et des établissements placés sous sa tutelle (ATC, ADEC<sup>26</sup>). Les recettes propres (participation des exposants, entrées payantes) représentent 14% du montant du total des ressources. Le coût de l'opération se présente comme équilibré, mais n'inclut pas les charges de personnel. Il mériterait d'être complété sur ce point, dès lors que le bilan dressé par l'office recense les ressources humaines mobilisées sur cette opération : un emploi équivalent temps plein (ETP) de huit mois, un contrat à durée déterminée (CDD) de six mois, huit vacataires et l'ensemble de l'équipe de l'office mobilisé pendant 20 jours. Ce bilan comporte également des données relatives à l'impact du festival. D'une part, il précise le nombre d'exposants et de participants et les compare avec ceux de l'édition précédente (4 800 visiteurs et 47 exposants en 2016 contre respectivement 1 900 et 27 en 2015). D'autre part, l'office compile l'ensemble des retombées dans la presse de l'opération. En revanche, si le projet de festival *Creazione* fait l'objet d'une présentation au comité directeur qui délibère sur son budget, il ne résulte pas de l'instruction que le bilan précis de cette opération soit exposé devant cet organe délibérant. Une fois de plus, l'office gagnerait à davantage valoriser son action sur ce type d'opération et sur la stratégie qui la sous-tend. L'office indique, dans le cadre du contrôle, que l'objectif à terme est de valoriser le territoire, sous l'angle d'un tourisme de « savoir-faire », fondé sur l'authenticité culturelle, qui doit permettre au territoire de compenser la faiblesse de sa compétitivité-coût par une compétitivité-hors coût. Une telle réflexion stratégique mériterait d'être exposée devant le comité directeur et auprès de sa tutelle.

### **3.2. Une faiblesse dans l'observation de l'activité touristique qui nuit à la mise en œuvre d'une stratégie touristique**

#### **3.2.1. L'observation de l'activité touristique**

L'OT CAB a pour mission statutaire d'animer ou de gérer les dispositifs d'observation relatifs à l'activité touristique.

L'office réalise un véritable effort de communication, tant auprès de son organe délibérant que de la presse locale, afin d'exposer le bilan de la fréquentation numérique et physique de l'établissement et également des flux de passagers par les voies maritime et aérienne, à partir des données issues de la CCI de Bastia et de la Haute-Corse. Seulement, la présentation des données relatives à la fréquentation touristique varie d'un exercice à l'autre, ne facilitant pas l'appréciation de l'évolution tendancielle des données durant la période sous contrôle. Ainsi, aurait-il été utile de connaître l'évolution de la fréquentation par nationalité, afin d'en tirer les conséquences sur l'adaptation de l'activité de la promotion de l'office à l'évolution de l'offre. D'autres données disparaissent ou apparaissent au gré des rapports d'activité annuel, alors qu'elles constituent un indicateur utile – sous réserve de sa fiabilité - de l'activité touristique.

---

<sup>26</sup> Agence de développement économique de la Corse

L'office est également producteur de données relatives à l'hébergement touristique. Il conclut avec l'ATC un contrat d'adhésion au système d'information régional *Infotour*, contrat renouvelé périodiquement par les deux parties, mais dont l'office de tourisme n'est pas en mesure de justifier la date de signature. Cette base de données en ligne a pour objet de recenser l'offre touristique (hébergement, restauration, activités sportives et culturelles, manifestations, itinéraires touristiques) en Corse. Elle doit permettre aux offices de tourisme et syndicats d'initiative d'exploiter les données et de diffuser des informations correspondant à leur zone géographique. Chaque office est chargé de collecter l'offre touristique sur son territoire, de saisir les informations sur la base de données, puis de les mettre à jour. En pratique, si l'office affirme remplir son obligation d'alimenter cette base de données, il ne l'exploite pas. Aucune information tirée d'*Infotour* ne figure dans ses différents rapports d'activité et bilans touristiques. A la décharge de l'OT CAB, et ainsi que cela a été souligné au point 1., ces données ne figurent pas davantage dans les analyses réalisées par l'INSEE en partenariat avec l'ATC, que ce soit dans le bilan annuel du tourisme et les études ciblées, telle que *Le poids du tourisme dans l'économie corse*. Dans cette dernière étude, la base *Infotour* est uniquement citée pour recenser le nombre de structures hôtelières et hébergements classés de l'île (251). Dans un document de présentation du contrat de pays touristique du pays bastiais réalisé en 2015 dans le cadre de la mise en place du pôle touristique éponyme (fiche pôle et budget 23 novembre 2015), une analyse par Atout France de l'offre d'hébergement « se basant notamment sur la base *Infotour* » fait état de 552 unités (15 306 lits) pour le pays bastiais.

*A fortiori*, l'OT CAB ne produit aucune donnée relative à la fréquentation des hébergements touristiques du territoire. Seul le nombre de nuitées réservées via la centrale de réservation d'hébergements gérée par l'office de tourisme est renseigné dans les rapports annuels de celui-ci.

Les données d'ordre économique – chiffre d'affaires du secteur, nombre d'emplois, durée moyenne des séjours, dépense moyenne par touriste -, ne sont pas davantage produites. L'office de tourisme renvoie la chambre aux données de l'INSEE, de l'ATC et de l'Observatoire régional des transports de la Corse (ORTC), dont le défaut de fiabilité a également été observé plus haut.

La chambre recommande à l'office de développer des instruments de mesure et d'analyse de l'activité touristique sous trois angles :

- le flux de passagers entrant sur le territoire, par les voies maritime et aérienne, en développant des partenariats avec la CCI de Bastia et de la Haute-Corse, et l'ORTC ;
- l'hébergement (nombre de nuitées), par une meilleure connaissance du nombre et de la fréquentation, dans le cadre de la collecte de la taxe de séjour ;
- l'économie locale du tourisme, à travers des enquêtes réalisées auprès des partenaires économiques de l'office, qu'il évalue à plus de 200, afin de mieux connaître l'évolution des dépenses et de l'emploi local lié au tourisme ; en outre, des enquêtes menées auprès des touristes accueillis à l'office et de ceux qui se présentent à l'embarquement du port maritime de Bastia et de l'aéroport de Bastia-Poretta pourraient être réalisées par ses soins.

L'office devrait également veiller à ce que l'ensemble des données recueillies sur l'activité touristique locale fasse l'objet d'un suivi tendanciel et d'une analyse critique, de manière à enrichir ses rapports d'activité et à en tirer les enseignements dans la poursuite de ses missions.

**Recommandation n° 1 :** mettre en place des outils de suivi et d'analyse de l'activité touristique locale, en se rapprochant de ses partenaires institutionnels et économiques, de manière à bénéficier de données fiables et exploitables sur le flux de passagers, l'hébergement des touristes et leur impact sur l'économie locale.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que l'OT CAB a anticipé, dès décembre 2016, les recommandations de la chambre, en lançant une enquête auprès de la clientèle touristique, située dans la zone d'embarquement du port maritime de Bastia. Cette enquête, réalisée au printemps 2017 par deux étudiants en stage à l'office, n'a pas permis de recueillir des données suffisantes pour être exploitées utilement, compte tenu de la disponibilité limitée des passagers. La réalisation d'une telle enquête a également été envisagée auprès des passagers embarquant à l'aéroport de Bastia-Poretta, mais elle s'est heurtée à des obstacles liés aux exigences de sécurité. Il en va de même des groupes de touristes sollicités à l'occasion de leurs déplacements en ville, les visites organisées ne favorisant pas le contact. Au total, 124 réponses ont été recueillies.

L'ordonnateur ajoute qu'il entend également poursuivre la mise en œuvre de sa mission d'observation de l'activité touristique, sous réserve des partenariats susceptibles d'être développés dans le cadre du pôle touristique du pays bastiais, avec le soutien de l'ATC, de l'INSEE et de la CCI.

### **3.2.2. Le développement d'une stratégie touristique**

#### **Rendre plus visible la politique territoriale du tourisme**

Ainsi qu'il résulte des dispositions de l'article L. 133-3 du code du tourisme et des statuts de l'OT CAB, l'office a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique locale du tourisme. A cette fin, son directeur est chargé de préparer un rapport annuel d'activité qui est présenté successivement à l'organe délibérant de l'établissement et à celui de la collectivité de tutelle (article R. 133-13 du même code). Un rapport financier est également soumis à l'organe délibérant de la tutelle (article L. 133-3 de ce code).

S'agissant de la programmation de l'activité de l'office, l'article R. 133-10 du code du tourisme prévoit que le comité délibère sur un programme annuel de publicité et de promotion, ainsi que de son budget, délibération qui doit être précédée du débat d'orientation budgétaire prévu à l'article L. 2312-1 et L. 2221-5 du CGCT dont les dispositions sont applicables aux offices de tourisme organisés en EPIC (article R. 133-1 du code du tourisme). Les termes de ce débat, qui doit avoir lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, doivent être fixés par le règlement intérieur de l'établissement.

En ce qui concerne la programmation de l'activité – incluant les aspects budgétaires - de l'office de tourisme, celui-ci organise, au sein de son organe délibérant, un débat d'orientation budgétaire à la fin de chaque exercice en vue de l'adoption du budget de l'exercice suivant. Ce débat est suivi d'une délibération spécifique. Cette obligation est remplie, hormis l'absence de règlement intérieur fixant les conditions du débat d'orientation budgétaire. En outre, si formellement, le programme annuel de publicité et de promotion de l'office prévu à l'article R. 133-10 du code du tourisme précité ne fait pas l'objet d'un délibéré au sein du comité directeur de l'office, celui-ci délibère du plan d'action annuel qui recouvre l'ensemble des activités de l'office, conformément à l'article 9 de ses statuts. Les actions nouvelles (ex : *Bastia by cycle*) et les événements principaux (ex : festival *Creazione*) font également l'objet d'une présentation au comité directeur. Celle-ci précise les moyens financiers et humains dont dispose l'office pour réaliser chaque opération.

En ce qui concerne le bilan de son activité, l'office rend compte de son action à son organe délibérant, à la fois dans un rapport d'activité annuel et dans un rapport financier, sous forme de note explicative jointe au compte administratif. En revanche, il ne résulte pas de l'instruction que le conseil de la CAB débâte du rapport d'activité et du rapport financier de son office de tourisme qui lui sont communiqués. En guise de réponse, l'office se borne à produire les délibérations annuelles du conseil d'agglomération de Bastia relatives à l'approbation de la subvention à son office de tourisme. Ajoutée à l'absence d'approbation par le conseil de la CAB des statuts de l'office et à un absentéisme chronique de certains représentants élus au comité directeur de l'établissement, l'absence de débat au sein de l'organe délibérant de la CAB sur l'activité de l'office traduit un déficit de dialogue entre l'office et sa tutelle. Ainsi que le reconnaît la présidente de l'OT CAB, cette situation révèle l'absence, depuis la création de l'office, de prise en compte du tourisme comme priorité d'action pour l'agglomération de Bastia.

Pour y remédier, la chambre relève que, par une délibération du 20 décembre 2004, le conseil de la CAB a approuvé une convention avec son office de tourisme qui n'a pas été renouvelée depuis. Celle-ci gagnerait à être renouvelée et enrichie dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens fixant les orientations stratégiques, les modalités de suivi de l'activité de l'office et les moyens dont il dispose.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAB indique que la tutelle « souhaite s'inscrire dans une véritable démarche partenariale avec son office de tourisme, dans un souci d'efficacité, d'objectifs stratégiques et de transparence (et) souhaite que son office dispose dans les meilleurs délais d'un plan stratégique ambitieux, ouvert, innovant mais réaliste, et s'appuyant concrètement sur une véritable analyse des données quantitatives et qualitatives dont il doit disposer ».

## Développer une culture de l'évaluation

L'office de tourisme rend systématiquement compte au comité directeur de ses projets et du bilan de ses actions. Cela se traduit par un plan d'actions annuel débattu à l'occasion du débat sur le budget primitif. Ce dernier énumère les principaux axes d'intervention, déclinés par des objectifs assortis pour chacun d'actions et indique, sous forme de tableau, les personnes référentes et le calendrier prévisionnel de réalisation de chaque action. Un tel document, également dénommé « Orientations stratégiques » permet ainsi à l'organe délibérant de l'établissement de disposer d'une vue d'ensemble des actions de l'exercice en cours.

Le rapport d'activité annuel de l'office comporte plusieurs données relatives à la fréquentation touristique, dont certaines permettent d'apprécier :

- la fréquentation physique de l'office de tourisme, la fréquentation numérique de son site internet et des réseaux sociaux ;
- l'évolution du nombre de partenariats avec les professionnels (établissements d'hébergement, de restauration, de transports, commerçants...) qui s'acquittent de tarifs d'insertion dans les brochures papier et numériques réalisées par l'office ;
- le nombre de nuitées réservées via la centrale de réservation en ligne gérée par l'office du tourisme ;
- le bilan de la mise en œuvre de prestations diverses ;
- le résultat d'une enquête qualité auprès des visiteurs de l'office ;
- la présentation de diagrammes relatifs à l'évolution pluriannuelle des moyens financiers, des recettes de la régie, de la participation de la CAB et des dépenses.

Toutefois, le plan d'action annuel ne comporte aucun indicateur susceptible de mesurer l'activité et les résultats de l'action de l'office. Quant au rapport annuel d'activité, s'il constitue un document de synthèse de l'activité de l'office, il s'abstient de toute analyse des nombreuses données qu'il contient. Seul le rapport d'activité 2012 se livre à une interprétation des résultats de la fréquentation, des mesures d'adaptation prises pour accueillir une clientèle plus nombreuse que prévue durant l'arrière-saison. Tel n'est pas le cas des trois derniers exercices.

Ainsi, les documents stratégiques de l'office souffrent de trois faiblesses :

- l'absence d'éléments d'analyse tendancielle de l'activité (hormis le suivi de la fréquentation numérique et physique de l'office) permettant d'apprécier l'évolution des missions de l'office ;
- le défaut de mise en corrélation entre les actions programmées et les actions réalisées ;
- l'insuffisante vision critique des actions menées par l'office.

Aussi, l'office de tourisme gagnerait également à enrichir son rapport annuel d'activité et son plan annuel d'action en :

- utilisant des indicateurs d'activité et de performance ;
- livrant son interprétation des données relatives à l'activité touristique (flux de passagers, fréquentation) de manière à ce que des enseignements en soient tirés sur l'action de l'office ;
- analysant l'évolution de son activité, mission par mission, en utilisant des données tendanciennes sur les actions au long cours ;

- valorisant davantage son action en justifiant l'abandon ou la poursuite des actions menées et le lancement de nouvelles ;
- exposant le coût précis de chaque action et la rentabilité et l'impact de celles d'entre elles qui constituent des prestations commerciales.

**Recommandation n° 2 :** inscrire l'activité de l'office dans une logique de gestion par objectifs assortie d'indicateurs d'activités et de performance, en veillant à ce que le bilan de l'accomplissement de chacune de ses missions statutaires puisse être analysé dans son rapport annuel et pris en compte dans son plan d'action.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur de s'engager dans une démarche de performance, dans le cadre de la démarche qualité. Elle rappelle toutefois que la démarche par objectifs qu'elle préconise doit porter sur l'ensemble des missions statutaires de l'office : information, promotion, observation, prestations et mise en œuvre de la politique du tourisme.

## 4. LA GESTION FINANCIERE ET DES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1. Une situation financière contraignante

#### 4.1.1. Une stagnation de la subvention de la tutelle compensée par la diversification des recettes

Tableau n°4 : Evolution des dépenses et des recettes de l'OT CAB  
2011-2016

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de gestion courante	499 519	589 670	558 425	619 716	697 851	926 238
<i>Evolution annuelle (en %)</i>		18	-5	11	12	33
Dont personnel	251 325	282 441	299 739	335 263	365 675	556 105
<i>Evolution annuelle (en %)</i>		12	6	11	9	52
Dépenses d'ordre	6 832	15 305	22 731	22 386	18 801	14 127
Charges exploitation	506 351	604 975	581 156	642 102	716 652	975 770
Produits exploitation	548 495	549 905	613 508	686 029	695 443	921 041
<i>Evolution annuelle (en %)</i>	12	0	12	12	1	2.5
Résultat fonctionnement	42 144	- 55 069	32 352	43 927	-21 209	-54 729
CAF Brute	48 975	- 45 954	55 083	43 927	-2 408	-40 602
Dépenses d'investissement	31 691	17 801	21 880	0	23 167	43 347
Résultat d'investissement	- 23 715	935	5 362	670	596	- 25 440
Résultat net	18 429	- 54 134	37 714	44 597	- 20 613	- 80 169
Report du résultat antérieur	95 793	114 222	60 088	97 801	142 399	121 785
Solde d'exécution	114 222	60 088	97 801	142 399	121 785	41 616

(Source : comptes administratifs)

La plus grande partie des dépenses engagées par l'OT CAB est concentrée sur la section de fonctionnement qui finance la totalité des activités de l'office. La section d'investissement recouvre les dépenses de matériel et d'équipements et des opérations d'ordre visant à réintégrer des subventions d'équipement.

Durant la période sous contrôle, l'OT CAB a vu ses charges d'exploitation augmenter de 93 % entre 2011 et 2016<sup>27</sup>. Cette hausse s'explique en partie par la prise en charge par l'office, depuis 2016, des dépenses de personnel mis à disposition par la CAB, à hauteur de 139 014,61 €. Cette dernière charge est néanmoins compensée par le versement d'une subvention d'exploitation de la CAB rehaussée du même montant, pour une somme totale de 543 000 €<sup>28</sup>. Depuis 2011, l'office a vu ses recettes d'exploitation progresser, mais de manière moins soutenue (+ 68 %).

Cette évolution conduit à une situation financière dégradée en 2016, avec un résultat net déficitaire de - 80 169 €. Le report des résultats antérieurs permet à l'OT CAB de bénéficier d'un solde d'exécution positif durant la période sous contrôle.

<sup>27</sup> En incluant les données issues du compte administratif 2016 de l'OT CAB, communiqués par l'ordonnateur dans le cadre de la procédure contradictoire.

<sup>28</sup> Délibération du conseil de la CAB du 12 avril 2016

Afin de préserver son équilibre financier, l'office de tourisme dispose de trois options :

1. Réduire son volume d'activité ;
2. Diversifier ses sources de financement ;
3. Maîtriser ses charges d'exploitation.

Bien que délicate à estimer, l'évolution de l'activité de l'office a été marquée, depuis 2011, par le lancement de nouvelles actions (festival *Creazione*, pôle touristique du pays bastiais, centrale de réservation en ligne), tandis que certaines ont dû être abandonnées. Ainsi que la note de présentation du compte administratif 2015 l'indique, un écart positif de 103 781 € est relevée durant cet exercice entre les dépenses budgétées et les dépenses réalisées. Cet écart s'explique par la nécessité d'annuler ou de retarder certaines actions programmées dans le plan d'action 2015 de l'établissement (cartographie des activités et randonnées du territoire, marque et identité - visuel du pôle touristique), faute de financement suffisant. Le même phénomène est observé en 2016, avec un écart positif de 113 832 €, le compte administratif mettant en évidence des retards voire des annulations dans la mise en œuvre des actions du pôle touristique du pays bastiais et des opérations de promotion sur les marchés européens.

Tableau n° 5 : Recettes de fonctionnement de l'office de tourisme 2011-2016

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015 (en %)	2016
Total	548 494	549 905	613 508	686 029	695 443	+ 27	921 041
dont subventions d'exploitation de la CAB	358 352	355 803	350 031	399 893	364 674	+ 1,8	Non précisé
dont subventions d'exploitation des autres financeurs	72 109	33 236	122 533	117 051	123 683	+ 72	Non précisé
dont ventes produits et prestations de services	46 597	61 821	50 466	68 864	98 028	+ 110	102 222
dont taxe de séjour	70 277	87 491	89 338	81 672	94 037	+ 34	105 987

(Source : comptes administratifs)

Avec 364 674 € en 2015, la subvention d'exploitation versée par la tutelle à l'OT CAB représente 52 % des recettes d'exploitation de l'office. Ainsi qu'il résulte du compte 74 figurant dans les comptes administratifs annuels, cette subvention est relativement stable durant la période 2011-2015 (+ 1,8 %). L'année 2016 n'est pas prise en compte, en ce que, d'une part, les recettes de fonctionnement de l'office se subdivisent pour la première fois, dans le compte administratif 2016, entre titres émis et produits rattachés, ce qui modifie leur mode de calcul et, d'autre part, l'origine et l'objet des subventions versées par la CAB et les autres opérateurs ne sont pas précisés dans ce compte administratif.

L'OT CAB est parvenu à diversifier ses recettes grâce à trois sources.

La première source résulte de subventions exceptionnelles provenant de financeurs publics territoriaux. Elles augmentent de 72 % depuis 2011, pour représenter 17,8 % des recettes de fonctionnement de l'établissement en 2015. Durant ce dernier exercice, l'office de tourisme a perçu :

- 8 102 € de l'AUE, dans le cadre de la mise en place de vélos électriques ;
- 11 000 € de la CCI de Bastia et de la Haute-Corse au titre de l'aide au fonctionnement du pôle touristique, ainsi notamment que de l'organisation du festival *Creazione* ;
- 22 000 € du département de la Haute-Corse au titre d'une aide au fonctionnement ;
- 29 015 € de l'ATC, pour l'aide au fonctionnement des offices de tourisme et à l'accueil presse ;
- 43 335 € au titre du financement FEDER (Union Européenne/Etat/ATC) du pôle touristique pour le compte de l'année 2014 ;
- 8 400 € au titre de la participation de la communauté de communes du Cap Corse dans le cadre du pôle touristique 2015/2016.

La deuxième source résulte du reversement par la CAB de la taxe de séjour perçue auprès des structures marchandes et non marchandes d'hébergement, pour un montant, en 2015, de 94 037 €, soit 13,5 % du montant total des recettes de fonctionnement de l'office. Cette recette augmente de 34 % durant la période 2011-2015. Elle est analysée plus bas.

La troisième source de financement provient des prestations de services et autres produits de ventes touristiques. Elles augmentent de 110 % durant la période sous contrôle. Elles représentaient, en 2015, 14 % des recettes de fonctionnement de l'office.

Tableau n° 6 : Evolution des ressources propres 2011-2016 de l'OT CAB

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vente produits finis		1 292	1 255			
Prestations services (internet, insertion publicitaire)	30 425	37 364	25 336	Non renseigné	61 783	85 706
Vente marchandises boutique					3 934	2 816
Commissions (centrale de réservation en ligne)					17 586	12 330
Autres produits d'activités annexes (régie, train, bus, <i>Légendines</i> , circuits)	16 172	23 165	23 874	Non renseigné	14 724	1 370
<b>Total</b>	<b>46 597</b>	<b>61 821</b>	<b>50 466</b>	<b>68 864</b>	<b>98 028</b>	<b>102 222</b>

(Source : comptes administratifs)

L'OT CAB, conformément à son statut d'EPIC, est parvenu à développer une activité commerciale dont les résultats ont augmenté de 119 % entre 2011 et 2016 (cf. tableau n° 6). Toutefois, sous réserve de la bonne imputation des produits aux comptes de l'établissement, la chambre relève que cette augmentation résulte davantage de la croissance des recettes publicitaires dégagées par les publications de l'office que de la vente de produits touristiques.

#### **4.1.2. Une taxe de séjour au rendement perfectible**

Par deux délibérations des 30 mars et 4 décembre 2006, le conseil de la CAB a instauré la taxe de séjour. Par une délibération du 29 février 2012, le conseil de la CAB a décidé de confier à l'office le soin de collecter le produit de cette taxe. Or, ainsi qu'il résulte des articles L. 5211-21 du CGCT et L. 134-6 du code du tourisme, l'établissement public intercommunal institue et perçoit la taxe de séjour qui fait ensuite l'objet d'un reversement à l'office de tourisme intercommunal constitué sous forme d'EPIC. Ce n'est que le 29 janvier 2016 que le conseil de la CAB a corrigé cette anomalie en reprenant la compétence en matière de perception de ladite taxe. Depuis son origine, la taxe de séjour est calculée sur une base forfaitaire. Elle est donc assise sur la capacité d'accueil de chaque hébergement, ainsi que la période de perception définie par la tutelle, et fait l'objet d'un abattement unique (depuis la loi de finances 2015, codifiée au III de l'article L. 2333-41 du CGCT) destiné à tenir compte des périodes sans location.

Ainsi que cela a été souligné au point précédent, le produit de la taxe de séjour a augmenté de 110 % sur la période 2011-2015.

Il aurait pu être supérieur si, conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi n° 2014-1654 de finances pour 2015, les abattements facultatifs - de 15 à 30 % selon le type d'établissement - en vigueur jusqu'en 2014 n'avaient pas continué à être appliqués en 2015 par l'office de tourisme. Or, depuis 2015, seul un abattement obligatoire situé entre 10 % et 50 % peut être décidé par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement percevant la taxe. C'est par sa délibération du 29 janvier 2016 que le conseil de la CAB, à la faveur de la récupération de sa compétence en matière de perception de ladite taxe, a instauré un abattement obligatoire et unique de 40 %.

Quatre leviers pourraient être actionnés afin de favoriser un meilleur rendement de la taxe de séjour.

Le premier porte sur les tarifs de la taxe de séjour qui n'ont que très faiblement augmenté au sein de l'agglomération de Bastia durant la période sous contrôle. L'article L. 2333-30 du CGCT prévoit que le tarif de la taxe de séjour est fixé avant le début de la période de perception. Il n'a été révisé que lors des exercices 2012 et 2013. Sur la période sous contrôle, ce tarif ne subit une hausse moyenne, selon la catégorie d'hébergement, de trois centimes.

Tableau n° 7 : Tarif de la taxe de séjour 2015 (en €)

Catégories d'hébergement	Tarif plancher	Tarif plafond	Tarif CAB
Hôtels de tourisme quatre étoiles (et établissements équivalents) <sup>29</sup>	0,50	1,50	1,20
Hôtels de tourisme trois étoiles (et établissements équivalents)	0,50	1,50	0,88
Hôtels de tourisme deux étoiles (et établissements équivalents)	0,30	0,90	0,70
Hôtels de tourisme une étoile (et établissements équivalents)	0,20	0,75	0,47
Hôtels et résidences de tourisme, villages de vacances en attente de classement ou sans classement	0,20	0,75	0,34
Meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement	0,20	0,75	0,23
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en trois, quatre et cinq étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes	0,20	0,55	0,23

(Source : Chambre régionale des comptes de Corse)

Ainsi que le tableau ci-dessus le révèle, les tarifs pratiqués par la CAB en 2015 se situent en moyenne à 60 % des plafonds légaux fixés à l'article L. 2333-41 du CGCT pour chaque catégorie d'hébergement.

Le deuxième levier porte sur la période de perception, dans l'hypothèse où une taxe de séjour forfaitaire est adoptée, comme c'est le cas de l'agglomération de Bastia. Celle-ci se limite à 122 jours par an, soit du 1<sup>er</sup> juin au 30 septembre. A titre de comparaison, selon une enquête réalisée par le Relais départemental des offices de tourisme de l'Hérault, en septembre 2014, sur les 24 offices de tourisme du département ayant mis en place la taxe de séjour, 14 pratiquaient une périodicité annuelle, tandis que 10 appliquaient une périodicité saisonnière, allant de 105 à 270 jours. Dans le Var, une étude réalisée en 2012 par le département révèle que 75 % des communes appliquent une durée annuelle de perception. A cet égard, une note de l'OT CAB de 2015, relative à la taxe de séjour, souligne le caractère inadapté d'une taxe forfaitaire limitée à quatre mois par an, alors que la totalité des hôtels sont ouverts durant au moins un semestre et 47 % toute l'année. La même note révèle que certains hôteliers continuent à prélever la taxe de séjour sur leurs clients en dehors de la période de taxation, en appliquant le tarif plafond de 1,50 €, soit au-dessus du tarif fixé par la CAB.

<sup>29</sup> Résidences de tourisme, meublés de tourisme trois étoiles et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes

Tableau n° 8 : Simulation de la taxe de séjour 2015 (extension de la période de perception)

	Taxe/nuitée (en €)	Nombre de nuitées	Capacité d'accueil (en nombre de lits)	Capacité d'accueil après abattement de 40 %	<b>Total (en €)<sup>30</sup></b>
Hôtels de tourisme trois étoiles	0,88	182	828	496,8	<b>79 567,49</b>
Hôtels de tourisme deux étoiles	0,70	182	340	204	<b>25 989,6</b>
Meublés & chambres d'hôtes	0,23	182	1402	841,2	<b>35 212,63</b>
Etablissement en attente de classement	0,34	182	89	53,4	<b>3 304,39</b>
<b>Total</b>			2659		<b>144 074,11</b>

(Source : chambre régionale des comptes de Corse sur la base des données de l'OT CAB concernant la capacité d'accueil selon la nature des hébergements)

Il résulte de cette simulation qu'une extension de la période de perception de 60 jours, ajoutée à la suppression de l'abattement facultatif, aurait permis de dégager un produit supplémentaire de 50 037,11 € par rapport au produit perçu par l'office en 2015. Il aurait été encore supérieur si les tarifs de la taxe de séjour avaient fait l'objet d'un ajustement à la hausse.

---

<sup>30</sup> Selon la méthode de calcul de la taxe de séjour forfaitaire figurant dans le guide *Guide pratique taxes de séjour* des ministères chargés des finances et de l'intérieur, en février 2016 le produit de la taxe de séjour est égal à la capacité d'accueil après abattement multiplié par le tarif et le nombre de nuitées pendant la période d'ouverture.

Le troisième levier réside dans le renforcement des moyens d'identification des logeurs, en particulier ceux relevant du secteur dit « non marchand ». D'abord, la chambre rappelle que selon les dispositions de l'article L. 2333-42 du CGCT, des arrêtés municipaux répartissent, par référence au barème tarifaire retenu, les aires, les espaces, les locaux et les autres installations accueillant les touristes. Ainsi que le précise le *Guide pratique taxes de séjour* précité, ces arrêtés doivent permettre d'identifier les établissements du territoire soumis à cette taxe<sup>31</sup>. La chambre relève l'absence de tels arrêtés pris dans le périmètre de la CAB. Or, l'absence d'identification des établissements d'hébergement est un facteur aggravant du recouvrement insuffisant de cette taxe. Ensuite, ainsi qu'il résulte de la note précitée de l'OT CAB relative à la taxe de séjour, 21 % des recettes estimées n'ont pas été acquittées par les loueurs de meublés de tourisme et de chambres chez l'habitant, malgré les relances de l'office. A cette fin, une démarche de sensibilisation des propriétaires de meublés pourrait être menée afin de leur rappeler le cadre légal de ce régime déclaratif dont la méconnaissance peut entraîner une taxation d'office et est constitutive d'une contravention de quatrième classe (article L. 2333-43 du CGCT). Enfin, le II de l'article L. 2333-34 du CGCT autorise, depuis 2015, les « professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation ou de location ou de mise en relation en vue de la location d'hébergements » à recouvrer la taxe de séjour pour le compte des hébergeurs, sous réserve de l'accord de ces derniers. En Corse, tel est le cas de la commune d'Ajaccio, depuis le 1<sup>er</sup> août 2016. Bien que ce mode de collecte soit limité aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale ayant opté pour le régime de la taxe de séjour « au réel », soumis à l'accord préalable des hébergeurs, il favorise un meilleur recouvrement de la taxe de séjour auprès des propriétaires de meublés de tourisme.

Le quatrième levier consisterait à opter pour un changement de régime de la taxe de séjour afin de pratiquer une tarification « au réel ». Dans sa délibération du 29 janvier 2016, le conseil de la CAB a fait du passage du régime forfaitaire de la taxe de séjour au régime réel « l'enjeu principal ». Il a mandaté son président pour évaluer l'impact budgétaire d'une telle réforme. Une estimation a été réalisée par l'OT CAB en 2015. Elle consiste à soumettre les hôtels, ports de plaisance et villages de vacances au régime réel, tandis que les campings, meublés de tourisme et chambres chez l'habitant demeureraient soumises au régime forfaitaire. Une telle réforme, appliquée à l'exercice 2015, aurait généré une ressource supplémentaire de 49 698,19 €.

---

<sup>31</sup> Voir également en ce sens l'arrêt de la cour d'appel de Caen - CA, Chambre civile et commerciale 2, 22 octobre 2015 - N°14/00478.

## 4.2. Un cadrage politique et financier nécessaire des ressources humaines

### 4.2.1. L'absence de débat stratégique sur les effectifs et la masse salariale

Aux termes du 3° de l'article R. 133-10 du code du tourisme, le comité directeur de l'office de tourisme délibère sur la fixation des effectifs minimums du personnel et le tarif de leurs rémunérations. Son directeur est chargé du recrutement du personnel, avec l'agrément du président (article R. 133-13 dudit code). Durant la période sous contrôle, il ne résulte d'aucune délibération produite par l'office que la question des effectifs et de la masse salariale ait été discutée par son organe délibérant. La chambre relève toutefois que les deux recrutements opérés par la directrice depuis 2011 ont fait l'objet soit d'une information au comité directeur, le 11 juin 2014, soit d'une approbation par ce dernier, le 30 septembre 2015, sans pour autant que ces recrutements aient résulté d'un délibéré.

**Rappel du droit n° 2 :** l'office de tourisme doit délibérer sur la fixation des effectifs minimums du personnel et le tarif de leurs rémunérations (art. R.133-10 du code du tourisme).

La Chambre note également, comme le reconnaît l'office de tourisme, que ce dernier et la CAB n'ont pas conclu la convention de mise à disposition d'un agent recruté en 2014, ainsi que le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, applicable aux EPIC, le prévoit. Toutefois, cet agent ne figure plus dans les effectifs de l'OT CAB depuis mai 2016.

### 4.2.2. Une augmentation sensible des effectifs et de la masse salariale

Tableau n°9 : Evolution des effectifs 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Directeur	1	1	1	1	1	1
Agents de la CAB mis à disposition	3	3	4	4	4	4
CDI et CDD d'un an minimum	3	4	3	4	5	5
Apprentis	1	1	1	1	0	1
Vacataires et contrats saisonniers	7	10	9	4	12	13
Total effectifs physiques	15	19	18	14	22	24
ETP	8,86	9,36	11,77	10,65	11,06	12,17

(Source : OT CAB)

L'OT CAB accueille un personnel aux statuts juridiques divers. Conformément à son statut d'EPIC, le directeur est un agent contractuel de droit public, les autres agents de l'établissement relevant du droit privé<sup>32</sup>, à l'exception des fonctionnaires territoriaux mis à disposition par la CAB. Plusieurs écarts sont relevés entre l'état du personnel annexé au budget primitif des exercices 2014 et 2015, d'une part, et l'état du personnel 2011-2016 produit à la demande de la chambre, d'autre part. Ils traduisent les difficultés de l'établissement à assurer une description précise des effectifs dans ses documents financiers. A cet égard, la chambre rappelle qu'il résulte de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux, que l'établissement doit indiquer, à l'annexe IV-C1.1 du compte administratif relative à l'état du personnel, les emplois budgétaires, ainsi que les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Elle doit permettre aux organes délibérants de l'établissement et de sa tutelle de bénéficier d'une visibilité suffisante des effectifs et de leur évolution. Depuis 2013, un état du personnel annexé aux documents budgétaires de l'OT CAB permet de connaître le niveau des effectifs. Depuis 2016, cet état du personnel indique le nombre global d'ETPT de l'établissement.

Tableau n°10 : Ratio charges de personnel / charges d'exploitation 2011-2016 de l'OT CAB

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Charges d'exploitation (en €)	506 351	604 975	581 156	642 102	716 652
Dont personnel (en €)	251 325	282 441	299 739	335 263	365 675
Ratio charges de personnel / charges d'exploitation (en %)	49,6	46,7	51,6	52,2	51

(Source : comptes administratifs)

Bien que conséquente (+ 45 %), l'augmentation des charges de personnel entre 2011 et 2015 résulte des recrutements de deux agents en contrat à durée indéterminée (CDI) et du recours à de nombreux vacataires (+ 37 % entre 2011 et 2016). La chambre relève que le recours à des emplois permanents est destiné à répondre à l'évolution de l'activité et des missions de l'office (recrutement d'un webmestre et d'un agent chargé du suivi du pôle touristique et des financements européens), tandis que les emplois de courte durée sont placés en renfort lors de l'organisation de manifestations du type du festival *Creazione*. La stabilisation du ratio entre les charges de personnels et les charges d'exploitation autour de 50 %, démontre que l'augmentation des effectifs de l'office est corrélée à celle de son activité.

Néanmoins, compte tenu de la détérioration de sa situation financière observée plus haut, l'OT CAB et sa tutelle se trouvent confrontés à l'alternative suivante : favoriser la diversification des ressources financières de l'établissement et en particulier des produits de la taxe de séjour, ou réduire le volume d'activité de l'office, afin de conserver la maîtrise de ses charges de personnel, en particulier du recrutement des vacataires qui a quasiment doublé entre 2011 et 2016.

<sup>32</sup> En ce sens Tribunal des conflits, 4 juillet 1991, *Mme Pillard* n° 02670

#### **4.2.3. Un régime de congés entaché de quelques anomalies**

Ainsi que le prescrit l'article 115 de la loi de finances 2011, la période pendant laquelle l'agent public bénéficie d'un congé pour raisons de santé ne peut générer de temps de repos lié au dépassement de la durée annuelle du travail. En d'autres termes, un congé de maladie minore les jours d'ARTT<sup>33</sup>. Les explications de l'office de tourisme tenant au nombre d'heures supplémentaires assurées par les agents et la faiblesse de l'absentéisme ne sauraient justifier un contournement de cette règle applicable aux fonctionnaires mis à disposition de l'office.

La chambre relève que la journée de solidarité - instituée en 2004 pour financer des actions en faveur des personnes âgées ou handicapées - a été fixée à l'office de tourisme le lundi de Pentecôte. L'office étant ouvert au public ce jour-là, le personnel chargé de l'accueil des touristes est donc réputé effectuer un travail non rémunéré. Conformément à l'article L. 3133-9 du code du travail, les heures correspondant à la journée de solidarité ne donnent pas lieu à contrepartie sous forme de repos de récupération. Or, tel est bien le cas à l'OT CAB.

---

<sup>33</sup> Aménagement et réduction du temps de travail.

## Glossaire

**AUE** : Agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse  
**ACTIMED** : Activités touristiques innovantes en Méditerranée  
**ADEC** : Agence de développement économique de la Corse  
**ARTT** : Aménagement et réduction du temps de travail  
**ATC** : Agence du tourisme de la Corse  
**CAB** : Communauté d'agglomération de Bastia  
**CCI** : Chambre de commerce et d'industrie  
**CDD** : Contrat à durée déterminée  
**CDI** : Contrat à durée indéterminée  
**CGCT** : Code général des collectivités territoriales  
**CJF** : Code des juridictions financières  
**CTC** : Collectivité territoriale de Corse  
**EPIC** : Etablissement public industriel et commercial  
**ETP** : Equivalent temps plein  
**ETPT** : Equivalent temps plein travaillé  
**INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques  
**M€** : Million d'euros  
**NOTRE** : Nouvelle organisation territoriale de la République  
**ORTC** : Observatoire régional des transports de la Corse  
**OT CAB** : Office de tourisme de la communauté d'agglomération de Bastia  
**PADDUC** : Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse  
**PO-FEDER** : Programme opérationnel du fonds européen de développement régional  
**SEML** : Société d'économie mixte locale

Les publications de la chambre régionale des comptes  
de Corse sont disponibles sur le site :

[www.ccomptes.fr/fr/crc-corse](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-corse)

Chambre régionale des comptes de Corse  
Quartier de l'Annonciade – CS 60305 – 20297 Bastia Cedex  
[crrcorse@corse.ccomptes.fr](mailto:crc Corse@corse.ccomptes.fr)