



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 2

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

TOURISME

Rapporteuse spéciale : MME ÉMILIE BONNIVARD

Députée

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS	5
I. LE TOURISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020	7
A. LA SITUATION GÉNÉRALE DU TOURISME EN FRANCE	7
1. En 2018, la France demeure la destination la plus visitée au monde	7
2. Et conserve sa troisième place en termes de recettes.....	8
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À ATOUT FRANCE DANS LA MISSION <i>ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</i>	10
1. Des recettes satisfaisantes et des dépenses contrôlées en 2018	10
2. Une diminution soudaine des crédits attribués à l'opérateur	13
C. LA DISPARITION PROGRESSIVE DU TOURISME DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE: UN CHOIX POLITIQUE CONTESTÉ PAR LA RAPPORTEURE</i>	14
1. Des crédits réaffectés aux missions de la Direction générale des entreprises (DGE) en faveur du tourisme	15
2. Le désengagement total de l'État au regard de l'activité de garantie de Bpifrance	16
II. POINTS D'ATTENTION DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	17
A. DES DÉPENSES FISCALES TROP CENTRÉES SUR LA DEMANDE ...	17
1. Des dépenses fiscales insuffisamment évaluées	17
2. La nécessité d'un outil fiscal tourné vers l'offre	19
B. L'ACTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	19
C. LES CONSÉQUENCES DE LA PRIVATISATION DE LA FRANÇAISE DES JEUX POUR LES CASINOS	20
EXAMEN EN COMMISSION	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	25

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS

En 2018, la France métropolitaine a accueilli 89,3 millions de touristes étrangers, soit + 2,6 % par rapport à 2017 (87 millions). Le tourisme demeure un contributeur positif à la balance des paiements : en 2018, le solde s'élevait à 14,9 milliards d'euros, en hausse de 5 % par rapport à 2017.

Aussi, les visiteurs étrangers ont dépensé 67,4 Md\$ en 2018 en France, contre 60,7 Md\$ en 2017. Pour autant, notre pays en termes de recettes conserve sa troisième position, derrière les États-Unis (214,5 Md\$), où les visiteurs restent en moyenne plus longtemps, et l'Espagne (73,8 Md\$) qui compte moins de visiteurs de passage que la France.

S'agissant du principal opérateur, Atout France, le Gouvernement propose pour 2020, au titre de la mission Action extérieure de l'État, une subvention pour charge de service public de 30,9 millions d'euros, contre 32,7 millions en 2019, soit une baisse de 5 %. À celle-ci, il convient de déduire la somme de 2,6 millions d'euros qui sera éventuellement versée à l'opérateur pour financer le départ de certains personnels auparavant mis à disposition par Bercy, soit une baisse totale effective de 4,4 millions d'euros, soit plus de 13 % par rapport à l'année précédente.

Les crédits qui étaient encore consacrés au tourisme dans la mission *Économie* en 2017 (pour un montant modeste de 1,26 million d'euros) avaient été, purement et simplement, supprimés en 2018. Cette année, une ligne de crédit résiduelle, à hauteur de 140 000 €, a toutefois été maintenue pour assurer la mission d'aides associatives de la DGE.

En revanche, l'action n° 20, « Financement des entreprises », a été entièrement supprimée dans le budget pour 2020 : cette activité de garantie a pourtant prouvé toute son efficacité, avec un effet de levier considérable : pour les seules entreprises du tourisme, plus d'1,3 Md € ont été mobilisés en 2018 grâce à la garantie de Bpifrance.

La baisse des crédits alloués aux actions et opérateurs sur lesquels porte le rapport spécial ne répond en rien aux lacunes de la politique touristique et ne fait que perpétuer une organisation budgétaire déséquilibrée, en manque de visibilité.

Propositions de la rapporteure spéciale :

- Créer un programme spécifique dédié au tourisme dans notre architecture budgétaire ;
- Établir un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'opérateur Atout France, pour s'assurer d'une plus grande cohérence et d'une prévisibilité accrue des crédits sur trois ans ;
- Redonner à la direction générale des entreprises et à Bpifrance les moyens d'assurer leurs missions historiques d'aides aux associations œuvrant pour faciliter le départ en vacances de familles modestes et de garantie de prêts bancaires aux entreprises.

**ÉVOLUTION DES RECETTES TOURISTIQUES INTERNATIONALES
ET DE LA DÉPENSE MOYENNE D'UN VISITEUR**

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes (en milliards d'euros)	53,1	54,0	52,6	49,8	52,1
Dépense moyenne par visiteur (en euros)	260	261	259	243	260

Source : Banque de France.

**RECETTES TOURISTIQUES INTERNATIONALES
POUR LES ÉTATS-UNIS, L'ESPAGNE ET LA FRANCE**

(en milliards de dollars)

	2016	2017	2018
États-Unis	206,9	210,7	214,5
Espagne	60,5	68,1	73,8
France	54,5	60,7	67,4

Source : OMT ; * données provisoires.

**BUDGET 2019 ATOUT FRANCE
(hors charges patronales)**

Fonction	MONTANT	%
Presse/web	3 451 026	16 %
Ingénierie	3 216 241	15 %
B2B/B2C	10 088 713	47 %
Fonctions support	4 695 954	22 %
Total général	21 451 934	100 %

Source : Atout France.

INTRODUCTION

Malgré les difficultés qu'elle a récemment traversées, la France reste la première destination touristique mondiale et a accueilli plus de 89 millions de touristes étrangers.

Malgré cette indéniable réussite, la rapporteure spéciale est inquiète quant à la réelle volonté du Gouvernement actuel de faire cette activité une priorité économique et s'interroge sur les lacunes du pilotage politique actuel. Le récent transfert de cette politique publique au ministre de l'Europe et des affaires étrangères s'est malheureusement traduite par un certain désintérêt du ministère de l'économie et des finances et par son relatif désengagement budgétaire.

Certes, le comité interministériel du tourisme se réunit régulièrement et « à l'air » de travailler sérieusement mais le rapporteur spécial ne dispose que de peu d'informations sur ses axes concrets de travail, sur ses objectifs et les résultats entendus et/ou d'ores et obtenus. Alors que tout le monde déplore l'éclatement des acteurs publics du tourisme, cette situation est préoccupante.

D'une certaine façon, la France vit aujourd'hui sur ses superbes acquis mais n'est pas prête à procéder aux investissements nécessaires pour préparer l'avenir.

I. LE TOURISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

A. LA SITUATION GÉNÉRALE DU TOURISME EN FRANCE

1. En 2018, la France demeure la destination la plus visitée au monde

En 2018, la France métropolitaine a accueilli **89,3 millions de touristes étrangers**, soit + 2,6 % par rapport à 2017 (87 millions), se plaçant ainsi une nouvelle fois devant l'Espagne (82,8 millions) et les États-Unis (80,1 millions).

Les arrivées de touristes extra-européens sont particulièrement dynamiques et ont progressé de 4,9 %. Malgré une croissance plus modérée (+ 2,4 %), **l'Europe demeure la première provenance des touristes étrangers en France** et contribue aux deux tiers de la croissance totale des arrivées de touristes étrangers en France en 2018.

C'est ainsi que malgré des mouvements sociaux d'ampleur nationale et les grèves dans les transports aériens et ferroviaires au printemps, le **nombre de touristes étrangers a augmenté de 3 % par rapport à 2017**. La conjoncture économique mondiale favorable et la demande touristique importante provenant de marchés émetteurs majeurs ont encouragé la venue de touristes étrangers sur notre territoire.

Par ailleurs, malgré le recul de la fréquentation hôtelière en décembre (– 1,1 % par rapport à décembre), en particulier à Paris (– 5,3 %), **l'impact du mouvement dit des « gilets jaunes » doit être relativisé** : si la mobilisation, qui a débuté le 17 novembre 2017 et fut reconduite chaque samedi suivant jusqu'au premier trimestre 2019 avant de s'étioler progressivement, a été fortement médiatisée à l'étranger, elle n'a, semble-t-il, eu qu'une influence modeste sur la fréquentation touristique. Le nombre de nuitées dans les hôtels a progressé chaque mois de 2018 par rapport au même mois de l'année précédente.

Par la suite, cet **effet modéré sur la fréquentation s'est poursuivi au premier semestre 2019**, malgré un probable report des arrivées initialement prévues au premier trimestre vers le second. En effet, la fréquentation touristique a baissé au premier trimestre 2019 avant de repartir à la hausse au deuxième trimestre.

Dans ce contexte tendu, pour conserver cette place au premier rang des pays d'accueil, la France doit continuer d'accorder une attention toute particulière à la multiplicité d'acteurs qui constituent et animent son activité touristique pour maintenir durablement sa compétitivité, face aux investissements massifs de ses concurrents dans la politique du tourisme.

2. Et conserve sa troisième place en termes de recettes

En 2018, les **recettes issues du tourisme international en France se sont élevées à 55,5 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DES RECETTES TOURISTIQUES INTERNATIONALES ET DE LA DÉPENSE MOYENNE D'UN VISITEUR

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes (en milliards d'euros)	53,1	54,0	52,6	49,8	52,1
Dépense moyenne par visiteur (en euros)	260	261	259	243	260

Source : Banque de France.

Alors que la tendance jusqu'en 2014 était celle d'une augmentation continue des recettes touristiques, ceux-ci étaient venus moins nombreux en France en 2015 et 2016 à la suite des attentats. Ce mouvement haussier a néanmoins repris à compter de 2017 et les recettes touristiques ont fortement augmenté en 2017 et 2018 suite au retour des touristes étrangers mais aussi à une évolution des modalités de calcul de la Banque de France qui permet de mieux prendre en compte les pays dont les dépenses individuelles sont plus élevées.

Mais si la France devance l'Espagne et les États-Unis en termes de fréquentation annuelle, elle se situe tout de même au troisième rang derrière ces deux pays en termes de recettes, malgré leur augmentation annuelle. Or, **l'enjeu économique de la politique du tourisme repose tout autant sur le nombre de touristes accueillis que sur la durée de leurs séjours et leurs dépenses**. En 2017, la dépense moyenne d'un visiteur étranger était de 260 euros. Celle-ci a peu évolué depuis 2013 sauf en 2016, avec une forte baisse des arrivées touristiques des pays lointains, notamment du Japon.

**RECETTES TOURISTIQUES INTERNATIONALES
POUR LES ÉTATS-UNIS, L'ESPAGNE ET LA FRANCE**

(en milliards de dollars)

	2016	2017	2018
États-Unis	206,9	210,7	214,5
Espagne	60,5	68,1	73,8
France	54,5	60,7	67,4

*Source : OMT ; * données provisoires.*

C'est ainsi que les visiteurs étrangers ont dépensé 67,4 Md\$ en 2018 en France (60,7 Md\$ en 2017), derrière les États-Unis (214,5 Md\$), où les visiteurs viennent en moyenne de plus loin, restent plus longtemps et dépensent donc plus, et l'Espagne (73,8 Md\$) qui compte moins de visiteurs de passage que la France. En quatrième place, la Thaïlande voit ses recettes progresser de 56,9 à 63,0 Md\$ en 2018 et se rapproche donc rapidement de la France. Cette destination bénéficie notamment du report des clientèles qui hésitent désormais à visiter le sud du bassin méditerranéen, et de sa politique de construction d'hôtels et installations de luxe, permettant d'attirer une clientèle aisée.

Dans ces circonstances, et afin de maintenir la position française, **le Conseil interministériel du tourisme a réaffirmé l'objectif de faire progresser les recettes du tourisme international à 60 milliards d'euros en 2020 en augmentant la dépense moyenne par touriste.**

À cet effet, il a formulé **plusieurs mesures en faveur du développement du comportement d'achat des touristes non-communautaires** : augmentation du délai – actuellement limité à une journée – pendant lequel des achats réalisés en France peuvent bénéficier de la détaxe, augmentation du plafond de remboursement en liquide de la TVA sur les achats en France, diminution du seuil de détaxe...

La collecte et l'étude de données statistiques en matière de tourisme

La source principale pour estimer les dépenses des visiteurs étrangers est l'enquête sur les visiteurs venant de l'étranger (EVE) menée conjointement par la direction générale des entreprises et la Banque de France auprès des touristes à leur sortie du territoire métropolitain. Des sondages permettent d'estimer des taux de non-résidents sortant de France et des questionnaires permettent de connaître les caractéristiques des séjours effectués (durée, motif, dépenses). 60 000 questionnaires sont collectés chaque année, par vagues trimestrielles.

Les dépenses recueillies font l'objet d'un écrêtage pour éliminer les montants aberrants. Alors qu'avant 2017, la Banque de France utilisait des seuils non différenciés selon les pays de provenance, elle a introduit depuis des seuils spécifiques pour les pays lointains pour lesquels les dépenses individuelles sont plus élevées, notamment la Chine et le Japon.

La Banque de France utilise également des données issues des cartes bancaires. Celles-ci sont récoltées de manière plus complète depuis 2015 auprès des banques de la plupart des pays de résidence des touristes. Elles permettent de connaître les dépenses réglées par carte par les visiteurs étrangers sur le territoire français (les visiteurs étrangers réglant certains de leurs achats en espèces) ; des dépenses sont également effectuées avant leur arrivée en France, notamment des dépenses d'hébergement.

Source : questionnaires budgétaires.

Par ailleurs, face à l'importance que revêt le secteur tourisme, il convient de noter que les éléments statistiques dont on dispose sont assez peu précis et arrivent tardivement. Développer la coopération entre l'INSEE, la Banque de France et Atout France semble être en ce sens une perspective envisageable et particulièrement intéressante.

Il apparaît en effet indispensable à la rapporteure spéciale de doter la France, qui bénéficie d'une longue tradition d'accueil et d'avantages comparatifs substantiels, d'une équipe professionnelle et identifiée, qui soit en mesure d'assurer la collecte et l'étude de données statistiques fiables en matière de tourisme.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À ATOUT FRANCE DANS LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

1. Des recettes satisfaisantes et des dépenses contrôlées en 2018

La grande majorité des subventions de l'État pour la promotion du tourisme français se concentre sur l'opérateur de l'État chargé du tourisme, Atout France.

L'opérateur a pour mission de contribuer au renforcement de l'attractivité de la destination France et à la compétitivité de ses entreprises, filières et destinations en couvrant de nombreux champs d'intervention : l'observation et la veille touristique, l'ingénierie et l'assistance au développement, la promotion et l'aide à la commercialisation. Atout France est également chargé du classement des hébergements touristiques.

Pour cela, il dispose de 32 bureaux répartis dans 29 pays qui collaborent étroitement avec le réseau des ambassades sur près de 70 marchés. Ce réseau lui a permis de développer une connaissance pointue des clientèles touristiques internationales et des acteurs de la distribution.

Les principales orientations à échéance fin 2019 et 2020 concernent :

1) la poursuite et le renforcement de ses missions d'ingénierie et d'investissement, notamment par le biais du dispositif France Tourisme Ingénierie ;

2) le renforcement de la promotion numérique de la destination France et des actions à destination du grand public ;

3) le redéploiement du réseau de bureaux Atout France dans le monde à la lumière du résultat des expérimentations de mutualisation avec Business France.

Dans cette perspective, la subvention pour charges de service public (SCSP) s'élevait, en 2018, à 31,9 millions d'euros, une somme constante ces dernières années. 1,5 million d'euros supplémentaires ont été versés au titre du fonds pour la gastronomie décidé en cours d'année, auxquels il faut ajouter 4 millions de transferts correspondant à un reversement spécifique au titre des recettes liées aux droits de visas.

L'exécution financière pour 2019 se situe dans le prolongement de l'année 2018, avec un maintien à un niveau similaire de la subvention pour charge de service public (SCSP) aux alentours de 32 millions d'euros et des produits liés au fond visa à 4,9 millions d'euros (en augmentation par rapport à 2018 mais sans autre subvention spécifique de l'État contrairement à 2017 et 2018).

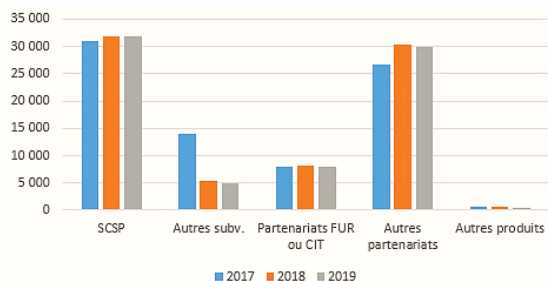
En 2018 sur proposition de la rapporteure spéciale, il a été décidé de modifier les modalités de calcul de la part des recettes issues des droits de visa affectée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Cette part a été fixée, à compter de 2019, à 3 % des recettes des droits de visa de l'année N-1, conformément au décret n° 2018-693 du 2 août 2018. Ce montant de 4,9 M€ a donc été attribué pour le renforcement de ses actions de promotion de la destination France et de ses marques mondiales à l'international. Dans ce cadre, il a été demandé à l'agence de privilégier les campagnes de communication sur Internet dans 16 pays stratégiques en association avec les partenaires institutionnels et privés.

À ce stade des prévisions, le niveau des partenariats liés aux actions (mobilisés grâce à la part des recettes visas transférée à Atout France) s'inscrivent dans le même ordre de grandeur qu'en 2018, aux alentours de 8 M€, de même que les recettes liées aux autres activités du GIE (partenariats hors « CIT », adhésion, activité d'ingénierie, ventes...), aux alentours de 30 M€, témoignant ainsi **à la fois de la confiance accordée par l'État pour porter un plan ambitieux, mais également celle des partenaires publics et privés qui ont souhaité participer aux opérations de promotion conduites par Atout France.**

	2017	2018	2019
SCSP	30 975	31 972	31 968
Autres subv.	13 958	5 312	4 899
Partenariats FUR ou CIT	7 859	8 088	8 000
Autres partenariats	26 775	30 361	29 994
Autres produits	555	652	500
Total	80 122	76 385	75 361

+ 881 K€ gastronomie



Source : Atout France

Par ailleurs, le montant prévisionnel des moyens consacrés aux charges directes de promotion représente 58 % des dépenses d'Atout France, en cohérence avec le montant de l'année 2018 (58 % également), à environ 42,2 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement sont contenues aux alentours de 30 millions d'euros, et devraient être en repli en ce qui concerne les dépenses de rémunération notamment par rapport à l'exécution 2018. La subvention pour charge de service public finance donc pour environ 2 millions d'euros les actions de promotion de l'opérateur.

Sur les 30 millions d'euros de dépenses dites de fonctionnement, environ 22 millions d'euros concernent les dépenses de rémunération, mais seuls 22 % couvrent la rémunération de fonctions supports :

BUDGET 2019 (HORS CHARGES PATRONALES)

Fonction	MONTANT	%
Presse/web	3 451 026	16 %
Ingénierie	3 216 241	15 %
B2B/B2C	10 088 713	47 %
Fonctions support	4 695 954	22 %
Total général	21 451 934	100 %

Source : Atout France.

La SCSP est donc globalement affectée à moins de 13 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (environ 40 %), le reste couvrant directement des dépenses opérationnelles.

2. Une diminution soudaine des crédits attribués à l'opérateur

Malgré cette gestion rationnelle et attentive des crédits ces dernières années, Atout France subit une forte baisse de la subvention pour charge de service public inscrite au PLF 2020. Certes, en affichage, la dotation inscrite sur les crédits de l'action n° 7 du programme 185 est de 30,9 millions d'euros, contre 32,7 millions en 2018 et 2019, soit une baisse de « seulement » 5 %.

Mais, en réalité, il faut déduire de cette dotation une provision de 2,6 millions d'euros qui sera éventuellement versée à l'opérateur pour financer le départ de certains personnels auparavant mis à disposition par Bercy.

En réalité, la diminution est donc bien de 4,4 millions d'euros, qui se composent d'un objectif de 1,4 million d'euros d'économie immobilière prévisionnelle pour 2020, 1,5 million de transfert sortant vers la direction générale des entreprises, ainsi que, d'après les informations communiquées par l'opérateur, 1,5 million d'économies supplémentaires attendues. C'est donc, au total, une baisse de plus de 13 % de la SCSP qui est imposée à Atout France, supérieure de 0,4 M aux annonces du Gouvernement formulées au printemps dernier.

Si les représentants d'Atout France auditionnés ont évoqué la possibilité à court terme d'une économie d'environ 1,8 million d'euros sur l'immobilier, une **diminution aussi brutale des crédits accordés obligerait tout de même l'opérateur à recourir à une baisse drastique de ses effectifs pour diminuer les coûts de la masse salariale, ainsi que la fermeture de bureaux sur des sites pourtant parmi les meilleures clientèles comme c'est envisagé pour la représentation basée à Zurich.**

Or, la rapporteure spéciale avait déjà alerté l'année dernière sur le seuil critique qu'Atout France a atteint en termes d'ETP, suite aux efforts considérables de rationalisation et de réorganisation fournis depuis plusieurs années. En 2009, lors de la fusion entre Maison de la France et ODIT, Atout France disposait de 435 ETP. En 2018, Atout France regroupe 302 ETP. C'est donc une baisse de plus de 130 contrats en moins de dix ans qui a été accomplie par Atout France.

Atout France a déjà fait un effort conséquent de diminution de ses dépenses de fonctionnement ; ces nouvelles baisses budgétaires risquent de se faire au détriment des missions variées de l'opérateur, dans un contexte mondial de plus en plus concurrentiel. **La rapporteure spéciale condamne cette diminution drastique de la dotation pour cette agence qui effectue un travail remarquable de promotion de la destination France. Cette décision n'est ni opportune eu égard au contexte, ni juste eu égard au poids du tourisme dans notre économie.**

Dans cette perspective, la rapporteure a donc déposé un amendement visant à réduire de moitié la ponction budgétaire soudaine infligée à l'opérateur en 2020, afin de permettre aux agents d'anticiper les efforts à fournir à l'avenir avec plus de souplesse.

Par ailleurs, cet effort considérable, demandé sur une seule année, doit être pris en compte dans le cadre d'une révision de la stratégie d'Atout France et traduit dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM). Le contrat d'objectifs et de performance (COP) d'Atout France est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 pour une durée de trois ans. Il formalisait les axes stratégiques et les orientations de l'État en matière de promotion et d'attractivité touristique concernant cette période et est arrivé à échéance le 31 décembre 2018.

Pour aller plus loin, **il est nécessaire que l'État s'engage désormais dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens**, comme cela a été le cas de Business France. Cet engagement serait l'assurance d'une plus grande cohérence et d'une prévisibilité accrue des crédits sur trois ans, dans un objectif de rationalisation toujours plus efficace.

C. LA DISPARITION PROGRESSIVE DU TOURISME DE LA MISSION ÉCONOMIE : UN CHOIX POLITIQUE CONTESTÉ PAR LA RAPPORTEURE

Le poids du tourisme dans l'économie française est évalué par la part de la consommation touristique intérieure (CTI) dans le Produit intérieur brut (PIB). En 2017, sa **part dans le PIB est remontée à 7,2 %** après deux années de baisse dues à la diminution de la fréquentation touristique étrangère.

PART DE LA CONSOMMATION TOURISTIQUE INTÉRIEURE DANS LE PIB

	2013	2014	2015	2016	2017 *
CTI / PIB (en %)	7,4	7,4	7,3	7,1	7,2

* Données provisoires.

Sources : *compte satellite du tourisme, base 2014, DGE ; comptes nationaux, base 2014, Insee.*

Le tourisme comporte des filières essentielles à l'économie française, à l'économie de proximité et à l'aménagement du territoire : hôtellerie, restauration, transports, filière de l'habillement, de l'artisanat et du luxe, etc.

La rapporteure spéciale conteste cette année encore la réduction des dispositifs dédiés au tourisme de la mission *Économie*, **démontrant que le tourisme ne fait pas partie des priorités de la politique économique du Gouvernement**. Le tourisme ne se réduit aucunement à la promotion touristique à l'étranger.

1. Des crédits réaffectés aux missions de la Direction générale des entreprises (DGE) en faveur du tourisme

Les crédits qui étaient encore consacrés au tourisme dans la mission *Économie* en 2017 (pour un montant modeste de 1,26 million d'euros) avaient été, purement et simplement, supprimés en 2018. Il n'y avait alors plus aucune ligne budgétaire pour soutenir les actions de la direction générale des entreprises (DGE) en faveur du tourisme.

La rapporteure se réjouit que suite à l'amendement déposé l'année dernière, la dotation à hauteur de 140 000 € allouée à la DGE pour venir en aide à des associations œuvrant pour faciliter le départ en vacances de familles modestes figure bien cette année dans le projet de lois de finances pour l'année 2020.

La DGE développait des marques de structuration de l'offre, comme « Qualité tourisme » (en association avec CCI France et Tourisme et Territoires, visant à améliorer la qualité de l'accueil des visiteurs et à professionnaliser l'hospitalité française), ou « Tourisme & Handicap ».

Elle a aussi participé à la création de « Data tourisme », une plateforme nationale de collecte, d'uniformisation et de diffusion en open data des données touristiques institutionnelles.

Pour mémoire, les crédits qui étaient portés jusqu'en 2017 par l'action 21 *Développement du tourisme du programme* du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* servaient à « promouvoir l'image touristique de la France et de ses savoir-faire, de structurer l'offre touristique, de soutenir les filières et les métiers dans leurs actions d'amélioration de la qualité et de faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment les personnes handicapées, les seniors et les personnes défavorisées ». Mais face à cette ambition affichée par le Gouvernement, les crédits de la DGE n'ont cessé de diminuer depuis 2015. Pour 2018, les autorisations d'engagement de l'action 21 s'élevaient à 742 643 euros et les crédits de paiement à 1,85 million d'euros.

Désormais, les moyens spécifiquement alloués au tourisme figurent dans l'action 23 *Industrie et services* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations*. Les dépenses de fonctionnement de la DGE en lien avec le tourisme s'élèvent pour 2020 à 0,44 million d'euros en AE et 1,04 million d'euros en CP, les crédits de l'action étant principalement dédiés aux enquêtes statistiques « suivi de la demande touristique des Français (SDT) » et « enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger » (EVE). Ces 2 enquêtes sont transférées, en gestion 2019 et à compter du PLF 2020 aux programmes 220 et 305 ; ces transferts vers l'INSEE et la Banque de France entraînent donc une baisse considérable des crédits de 2019 à 2020.

Seules resteront donc en 2020 les crédits d'intervention (0,39 million d'euros en AE et 0,21 million d'euros en CP) permettant de mettre en œuvre des actions de structuration de l'offre touristique et de soutien à la compétitivité des entreprises touristiques, notamment par le développement numérique et l'encouragement de l'innovation ainsi que des actions en faveur du tourisme social.

La rapporteure spéciale se réjouit que le peu de crédits d'intervention encore consacrés au tourisme dans la mission *Économie* aient été rétablis, mais ne peut que regretter leur très faible niveau au regard de l'importance économique de ce secteur. Non seulement l'État ne dégage pas les moyens nécessaires à une grande politique de soutien aux infrastructures et à l'offre hôtelière mais, même dans ses discussions avec les collectivités locales, il n'en fait nullement une priorité, comme l'illustre l'exemple des contrats de plan États-régions.

2. Le désengagement total de l'État au regard de l'activité de garantie de Bpifrance

Il est par contre regrettable que l'action 20 du programme 134, qui permettait à Bpifrance de financer l'activité de garantie des prêts bancaires et bénéficiait surtout aux TPE, et notamment à celles du tourisme, ait fait l'objet pour la deuxième année consécutive d'une suppression totale, malgré la vive opposition de la rapporteure spéciale en 2018.

Dans ce cas, c'est encore 39,8 millions d'euros supprimés, alors qu'entre 2013 et 2016, grâce à cette activité, Bpifrance a contribué, au global, à mettre en place 24,2 milliards d'euros de financement soutenant près de 640 000 emplois.

Cette activité de garantie bénéficie surtout aux très petites entreprises, notamment à celles du secteur du tourisme qui peinent à lever du crédit bancaire, comme dans le domaine de l'hôtellerie indépendante. Sans cette activité de garantie, nombre de projets, émanant de tous les territoires, n'auraient pu voir le jour, car considérés comme trop risqués par les financeurs privés. L'activité de garantie de Bpifrance a prouvé toute son efficacité, avec un effet de levier considérable : pour les seules entreprises du tourisme, ce sont plus de 1,3 milliard d'euros qui ont été mobilisés en 2018 grâce à la garantie de Bpifrance.

Sur ce sujet, la rapporteure spéciale a donc déposé un amendement de rétablissement des crédits, à hauteur des crédits consacrés en moyenne à cette activité au cours des quatre dernières années, soit 20 millions d'euros.

II. POINTS D'ATTENTION DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Au-delà des analyses purement budgétaires, la rapporteure spéciale a souhaité s'arrêter sur trois dossiers qui lui semblent particulièrement importants : les dépenses fiscales en faveur du tourisme, dont l'évaluation reste à faire ; l'action de la Caisse des dépôts et consignations dans ce secteur qui a récemment fait l'objet d'un rapport assez critique de la Cour des comptes ; et les conséquences pour les casinos de la privatisation annoncée de la Française des jeux.

A. DES DÉPENSES FISCALES TROP CENTRÉES SUR LA DEMANDE

Les dépenses fiscales censées contribuer au développement du tourisme sont aujourd'hui très nombreuses et insuffisamment évaluées ; il manque néanmoins un outil fiscal

1. Des dépenses fiscales insuffisamment évaluées

La politique du tourisme fait l'objet d'un document de politique transversale qui est censé retracer l'effort financier consacré par l'État à cette politique, y compris en matière de dépenses fiscales. Jusqu'à l'an dernier, figurait donc dans ce document un tableau retraçant l'ensemble de ces dépenses.

Étonnamment, ce tableau ne figure pas dans le DPT annexé au PLF 2020 ; interrogée sur cette absence, la direction du Budget n'a, à cette heure, pas apporté d'explications. La rapporteure spéciale a néanmoins pu, grâce au tome 2 de l'annexe Voies et moyens, reconstituer ce tableau pour 2020.

Au final, ce sont donc 20 dépenses fiscales, pour un montant total de 4,6 milliards d'euros, qui sont censés contribuer à la politique du tourisme. Ce chiffre est néanmoins très certainement surévalué : considérer que les 3 milliards d'euros de moindres recettes générées par le taux réduit de TVA applicable à la restauration concourent dans leur intégralité au développement du tourisme est pour le moins discutable.

Par ailleurs, le chiffrage de certaines dépenses semble plus relever d'une intuition que d'un réel calcul, cette somme restant stable sur les trois dernières années.

Dépenses fiscales concourant à la politique transversale		Bénéficiaires 2018	Réalisation pour 2017	Réalisation pour 2018	Prévision pour 2019	Prévision pour 2020
100102	Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus	Non déterminé	40	40	40	40
110221	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme	762 Ménages	2	1	1	-
110249	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux	4 764 Ménages	29	31	26	26
120112	Exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances	4 408 938 Ménages	65	70	70	70
130207	Modalités dérogatoires de prise en charge, à l'exclusion des intérêts d'emprunt, des dépenses de restauration immobilière des monuments historiques et assimilés - Dispositif "Ancien Malraux"	4 500 Ménages	5	4	-	-
130302	Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis)	Non déterminé	43	62	62	62
230203	Crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs	1 495 Entreprises	6	5	4	3
320118	Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors Nationaux et autres biens culturels spécifiques	8 Entreprises	3	7	7	nc
720201	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	Non déterminé	5	5	5	6
730205	Taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	39 000 Entreprises	730	820	850	870
730206	Taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés	8 000 Entreprises	197	207	213	219
730221	Taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	Non déterminé	2 704	2 892	2 982	3 062
800103	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis	26 320 Entreprises	34	45	58	58
800404	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation (remboursement) pour le gazole utilisé comme carburant des véhicules de transport public collectif de voyageurs	1 672 Entreprises	109	168	219	219
TOTAL			3 972	4 357	4 537	4 635

Plus problématique est l'insuffisance d'évaluation de ces dépenses : comme le soulignait le rapporteur général dans son récent rapport sur l'application de la loi fiscale⁽¹⁾, les dépenses fiscales sont, depuis le travail transversal mené par

(1) M. Joël Giraud, rapport d'information (n°2169) sur l'application des mesures fiscales, juillet 2019.

l'Inspection générale des finances en 2011, très insuffisamment évaluées. Et cela est également vrai pour celles concourant à la politique du tourisme.

2. La nécessité d'un outil fiscal tourné vers l'offre

Cette absence d'évaluation est d'autant plus regrettable que celle-ci ferait très certainement apparaître que la plupart d'entre elles sont tournées vers la demande et non vers l'offre.

Or, tout le secteur de l'hébergement, notamment dans les stations de tourisme ou dans les territoires ruraux, a impérativement besoin d'un dispositif dédié s'il s'agit que la France rattrape son retard en termes de modernisation de ces logements.

Une expérimentation sur ce sujet essentiel a été lancée l'an dernier par Atout France en associant une vingtaine de stations afin d'identifier les leviers d'actions et les bonnes pratiques. La rapporteure spéciale attend avec impatience le résultat de ce travail.

B. L'ACTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Le Conseil interministériel du tourisme a souligné l'importance de l'investissement pour augmenter les recettes internationales du tourisme : il a même fixé un objectif de 15 milliards d'euros d'investissements touristiques par an d'ici 2022 ! Malheureusement, hormis les *15 millions d'euros (sur 5 ans...)* prévus pour *France Tourisme Ingénierie*, le Gouvernement ne dégage pas, pour atteindre ces objectifs, de réels moyens budgétaires. Il s'appuie, pour l'essentiel, sur un opérateur, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui, porte une histoire forte d'implication dans ce secteur, mais dont la capacité à remplir cette mission interroge.

C'est en tout cas ce qui ressort d'un très récent et assez critique rapport de la Cour des comptes ⁽¹⁾ sur ce sujet. Ce rapport rappelle l'engagement historique de la CDC dans ce secteur d'activité. En 2015, le plan Fabius lui confie la mission d'investir dans 3 secteurs majeurs pour moderniser notre offre touristique : l'hébergement, les équipements et infrastructures, et les entreprises. Ces 3 secteurs font partie de France Développement Tourisme, dont l'objectif était de mobiliser un milliard d'euros d'ici 2020. Le Gouvernement actuel s'est inscrit dans le prolongement du précédent sur ce point, en confiant à la CDC un certain nombre de programmes en matière de tourisme.

Or, ce rapport souligne que faute de pilotage stratégique clair et en raison du modèle même de la CDC qui a un certain nombre d'exigences en tant qu'investisseur, à cheval entre privé et public, les objectifs sont assez loin d'être atteints. À titre, d'exemple, il faut souligner l'échec de la Foncière développement

(1) *Cour des comptes, observations définitives « Les interventions de la CDC en matière de tourisme », avril 2019.*

tourisme, dont l'objectif était de mobiliser 500 millions d'euros de fonds propres, et qui n'en a mobilisé que 67 en ne finançant qu'une seule opération depuis sa création en 2015.

Cela ne veut pas dire que la CDC n'a pas son rôle à jouer dans l'investissement touristique, elle peut faire de l'ingénierie, peut accompagner un type donné d'opération avec un taux élevé de TRI, mais la réalité est qu'elle ne peut, pour la rapporteure spéciale, de par ses propres contraintes, l'ensemble de la mission que l'État semble lui confier notamment sur les opérations moins rentables. Il est en ce sens essentiel de revoir l'arsenal des outils déployés par l'État en matière touristique, car la dépense fiscale et/ou des programmes d'investissement directs, restent des outils adaptés en matière de modernisation de nos équipements.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA PRIVATISATION DE LA FRANÇAISE DES JEUX POUR LES CASINOS

Le dernier point d'attention de la rapporteure spéciale est la privatisation de la Française des jeux (FDJ), prévue par la loi Pacte ⁽¹⁾ et qui devrait rapidement intervenir, et ses éventuelles conséquences pour les casinos, en particulier les plus petits d'entre eux, qui constituent souvent un fort facteur d'attraction pour certains territoires touristiques.

L'inquiétude des casinos était qu'à l'occasion de cette privatisation, la Française des jeux élargisse son périmètre d'activité et installe sur ses points de vente des bornes de jeux dont le fonctionnement serait très proche des machines à sous dont l'exploitation est normalement réservée aux salles de jeux des casinos.

Les textes normatifs récemment publiés ⁽²⁾ et les renseignements obtenus par la rapporteure auprès de la direction du Budget permettent d'écarter ce risque.

D'une part, le dispositif réglementaire proposé reprend les taux de retour aux joueurs (TRJ) existant auparavant. Rappelons que le TRJ est le total des mises qui est retourné aux joueurs sous forme de gains et qu'il constitue une caractéristique clef dans l'attractivité d'un jeu : plus les gains sont élevés, plus les joueurs sont attirés par le jeu. Les TRJ des jeux de la FDJ sont ainsi compris entre 45 % et 75 % tandis que celui des machines à sous ne peut être inférieur à 85 % (il s'agit d'un TRJ plancher, car le TRJ des machines à sous dans un casino est d'environ 90-92 % ; celui de la roulette est de 97 % et celui du baccarat de 98,5 %). C'est cette différence de TRJ qui fonde objectivement la différence entre un jeu de loterie et une machine à sous et cette différence est préservée.

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard et décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 relatif à l'encadrement de l'offre de jeux de La Française des jeux et du Pari mutuel urbain.

D'autre part, concernant les bornes éventuellement implantées dans les points de vente de la FDJ, l'encadrement est particulièrement fort. Rappelons qu'aujourd'hui, une expérimentation de bornes commercialisant uniquement des paris sportifs a été autorisée par le ministre de l'action et des comptes publics et est en cours dans moins de 800 points de vente.

Pour autant, si dans les 25 ans à venir (durée des droits exclusifs confiés à FDJ), la FDJ souhaitait, à un moment donné, offrir sur bornes des jeux de loterie existants ou à créer, elle devrait respecter certaines obligations :

- un arrêté du ministre chargé du budget va fixer le nombre maximal de terminaux de jeux sans intermédiation humaine au sein d'un même poste d'enregistrement des jeux de loterie et des paris sportifs ; concernant les jeux de loterie, le nombre maximal de bornes par PDV ne devrait pas dépasser 2 ;

- les bornes ne seraient accessibles que pour des joueurs dont l'identité et la majorité ont été vérifiées et qui ne sont pas interdits de jeux ;

- FDJ devrait préalablement obtenir une autorisation explicite de l'ANJ. Celle-ci passerait très vraisemblablement par une période d'expérimentation préalable ;

- la gamme des jeux de loterie dénommée « jeux à aléa immédiat », c'est-à-dire ceux les plus proches, par leur fonctionnement, des machines à sous, ne pourra pas être disponible sur les bornes de jeux de loterie.

Pour toutes ces raisons, la rapporteure spéciale considère le dispositif retenu rassurant ; elle suivra néanmoins sa mise en œuvre avec attention.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa seconde réunion du vendredi 25 octobre 2019, la commission a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Malgré l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission a adopté les crédits de la mission Action extérieure de l'État sans modification.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920023.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Atout France

– Mme Caroline Leboucher, directrice générale.

Bpifrance

– M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

– M. Flavien Tiberghien, directeur d'investissement- Fonds France Investissement
Tourisme, direction des fonds propres PME

– Mme Delphine Petit, responsable marché tourisme-hôtellerie, direction de
l'animation du réseau

– M. Olivier Félix, responsable domaine commerce tourisme santé, direction du
crédit

Direction générale des entreprises (DGE)

– M. Dimitri Grygowski, sous-directeur du tourisme

– M. Michel Anselin, chargé de mission « emploi formation »

Direction du budget

– M. Alexandre Grosse, chef de service

– M. Mathieu Di Cristo, adjoint au chef de bureau des recettes (suivi du secteur
des jeux ; tutelles de la Française des Jeux et du PMU)

– M. Erwann Laperdrix, adjoint au chef de bureau des recettes (suivi du secteur
des jeux ; tutelle de la Française des Jeux et du PMU)

Déplacement à Londres :

Agence Atout France

- Mme Gwenaëlle Delos, directrice du bureau
- M. Stéphane Ballot, directeur-adjoint
- Mme Marine Teste, attachée de presse

Ambassade de France à Londres

- M. François Revardeaux, ministre conseiller
- M. Jean-Christophe Donnelier, chef des services économiques régionaux Royaume-Uni-Irlande

En présence de :

- M. Michel Bouvard, vice-président du Conseil départemental de la Savoie
- M. Pascal Vie, directeur général délégué de Savoie Stations Ingénierie touristique (SSIT)