



N° 1430

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395)

TOME VI

## ÉCONOMIE

## TOURISME

PAR M. ÉRIC STRAUMANN

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA PLACE DU TOURISME DANS LE BUDGET POUR 2014</b> .....	7
A. DES CRÉDITS DIRECTS EN BAISSÉ ANNÉE APRÈS ANNÉE .....	7
1. Présentation générale .....	7
2. Éléments explicatifs de la baisse .....	8
3. Les dépenses fiscales rattachées .....	10
B. LES AUTRES ACTIONS DE SOUTIEN AU TOURISME .....	11
1. Les crédits de fonctionnement mutualisés .....	11
2. Les moyens transversaux .....	11
C. LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DES AGENCES .....	13
1. Atout France .....	13
2. L'Agence nationale pour les chèques-vacances .....	14
<b>II. LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE TOURISTIQUE FRANÇAISE</b> .....	17
A. LA GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE TOURISME ..	17
1. La dispersion territoriale des actions et des moyens .....	17
2. Les voies possibles de la rationalisation .....	19
3. La promotion de la France, du local à la « Toile » .....	21
B. LES MUTATIONS DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE .....	22
1. L'affirmation d'un nouveau modèle économique .....	23
2. L'hôtellerie face développement des OTA .....	24
3. Le développement des offres alternatives .....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	35



## INTRODUCTION

*« Le tourisme doit être érigé en grande cause nationale (...) La France est déjà la première destination touristique du monde, elle a pour objectif de dégager le premier solde touristique de tous les pays européens. »*

Ainsi s'exprimait le Président de la République François Hollande, le 27 août dernier, devant la Conférence annuelle des ambassadeurs réunie à Paris. L'ambition est louable mais au-delà des bonnes intentions proclamées, il est légitime de s'interroger sur l'adéquation entre l'objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Sous cet angle de vue, l'examen des crédits alloués au tourisme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 peut de prime abord déconcerter : 35 M€ pour une « grande cause nationale » dont le chiffre d'affaires représente 7,3 % du produit intérieur brut, cela peut sembler bien faible. Dans une période délicate où la dépense publique se trouve particulièrement contrainte, votre rapporteur ne souhaite pas pour autant s'en tenir à ce premier constat réducteur.

D'une part, le tourisme français bénéficie du soutien transversal d'autres missions budgétaires, dont le montant pour 2014 devrait atteindre 1,85 Mds€. Ce chiffre peut être sujet à caution tant il englobe de moyens divers et variés, mais il a le mérite de nous rappeler qu'une politique ciblée ne suffit pas, encore faut-il qu'elle s'inscrive dans un écosystème favorable.

D'autre part, c'est au sein de nos territoires que s'élabore en priorité l'offre touristique de demain. L'action des collectivités territoriales est à ce titre déterminante pour la promotion des destinations françaises, tout comme le dynamisme du vaste tissu de 240 000 entreprises de toutes tailles qui fournit des emplois à 900 000 salariés (sans compter les emplois indirects induits) sur l'ensemble du territoire national.

Le périmètre de l'action publique en faveur du tourisme est difficile à cerner et sa cohérence n'est pas toujours évidente mais en tout état de cause, ce n'est pas tant de moyens financiers supplémentaires de la part de la puissance publique que le tourisme a besoin que d'une meilleure coordination des moyens qui existent déjà, en vue de les optimiser.

À l'heure où le Conseil mondial des voyages et du tourisme (WTTC) publie une étude dont il ressort que le rythme de croissance de l'industrie du tourisme surpasse désormais celui de l'économie mondiale (+3,2 % contre +2,4 %) et que le nombre d'arrivées de touristes internationaux dans le monde, qui a dépassé le milliard en 2012, augmente annuellement de 3,3 %, la France met-elle tout en œuvre pour bénéficier de ce vivier de croissance ? Certes, le secteur bénéficie en France de positions solides et acquises de longue date. Avec 83 millions de visiteurs étrangers (contre 81,6 en 2011), nous avons maintenu en

2012 notre rang de première destination touristique mondiale. La croissance de près de 6 % des recettes touristiques mérite également d'être soulignée, tout comme sa contribution au rééquilibrage de la balance des paiements (le solde positif de 11,3 Mds € de la ligne « Voyages » ne suffisant toutefois pas à combler à lui seul un déficit de 44,4 Mds € de l'ensemble de nos transactions courantes).

Il ne faudrait pas cependant que ces chiffres flatteurs occultent certaines réalités. Le tourisme international est soumis à une rude concurrence et nos parts de marché s'amenuisent d'année en année. Qui plus est, sa croissance ne peut suffire à compenser, le cas échéant, le recul ou la stagnation de la consommation des touristes français.

Si nous voulons vraiment demeurer le « pays du tourisme », nos mentalités doivent impérativement évoluer. Le constat dressé par les trois principaux dirigeants de l'Institut français du tourisme dans une récente tribune publiée par le quotidien *Les Echos* est implacable<sup>(1)</sup> : « *La France a la chance de posséder un patrimoine extraordinaire qui attire le monde entier mais considère encore ses touristes comme un "mal nécessaire" et non comme une opportunité formidable qu'il convient d'organiser, de valoriser et de promouvoir. Un emploi dans l'hôtellerie, la restauration, l'accompagnement culturel reste perçu comme un "petit job" et non comme l'entrée dans une filière riche d'opportunités et d'évolutions* ». Cette dernière remarque prend tout son sens lorsqu'on sait que 50 000 emplois demeurent non pourvus dans le secteur tourisme<sup>(2)</sup>.

Au-delà de l'examen des crédits du tourisme pour 2014, votre rapporteur souhaite se pencher cette année sur la question de la structuration de la filière touristique française en examinant d'une part son versant institutionnel, d'autre part les conséquences de la révolution numérique sur l'activité des professionnels du secteur.

« *La France se nomme diversité* », nous rappelait à bon escient l'historien Fernand Braudel dans son maître ouvrage *l'Identité de la France*, et cette diversité constitue assurément une chance pour le tourisme, à la condition toutefois que nous sachions en tirer le meilleur parti, ce qui suppose de trouver un juste équilibre entre la liberté laissée aux acteurs publics et privés et la nécessaire coordination de leurs actions.

---

(1) « *Il faut relancer notre offre de tourisme* », par Antoine Cachin, Bertrand Mabilbe et Jean-Luc Michaud (Institut français du tourisme), *Les Echos*, 3 octobre 2013.

(2) *Une mission interministérielle sur la dynamisation de l'emploi touristique a été confiée au début de l'année à M. François Nogué, président de Pôle emploi. Ses conclusions n'ont toujours pas été rendues publiques.*

## I. LA PLACE DU TOURISME DANS LE BUDGET POUR 2014

### A. DES CRÉDITS DIRECTS EN BAISSÉ ANNÉE APRÈS ANNÉE

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une baisse de 21,3 % des autorisations d'engagement (35,1 M€ contre 44,6 M€ en 2013) et de 3,8 % des crédits de paiement (37,22 M€ contre 38,7 M€ en 2013) alloués au tourisme. Cette double baisse s'inscrit dans le prolongement de celles observées au cours des derniers exercices : il y a 5 ans, le budget du tourisme s'élevait encore à 60 M€.

#### 1. Présentation générale

L'action 21 « Développement du tourisme » du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » vise, selon les termes du projet annuel de performances à :

- promouvoir l'image touristique de la France et de ses savoir-faire,
- structurer l'offre touristique et soutenir les filières et métiers dans leurs actions d'amélioration de la qualité,
- faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment des personnes handicapées, des seniors et des personnes démunies.

Ces trois axes font écho aux orientations de la politique gouvernementale, présentées en juillet 2012 par Mme Sylvia Pinel, ministre de l'Artisanat, du commerce et du tourisme : affirmation d'une véritable filière de l'industrie touristique, amélioration de la qualité de l'offre en matière d'accueil et d'hébergement, meilleure structuration de l'offre touristique dans les territoires, encouragement à l'accès de tous aux vacances.

**Les dépenses de fonctionnement**, qui s'élèvent à 31,9 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 33,3 M€ en crédits de paiement (CP) concentrent environ 90 % des crédits : il s'agit essentiellement de la subvention pour charge de service public attribuée annuellement à l'opérateur Atout France (31 M€), le reliquat étant destiné à rémunérer les études statistiques sur le suivi de la demande touristique des Français (SDT), l'enquête auprès de visiteurs venant de l'étranger (EVE), ainsi que différentes enquêtes de fréquentation conduites en partenariat avec l'INSEE.

**Les dépenses d'intervention**, d'un montant de 3,2 M€ en AE et de 3,9 M€ en CP, se répartissent de la façon suivante :

	AE	CP
Partenariats internationaux – Contribution au financement de l'Organisation mondiale du tourisme	0,35 M€	0,35 M€
Développement des politiques touristiques (hors crédits contractualisés) – Soutien à des actions ciblées en vue de renforcer l'attractivité	2,12 M€	2 M€
Soutien au Plan Qualité tourisme	0,25 M€	0,25 M€
Politiques sociales du tourisme	0,50 M€	0,5 M€
Contractualisations (CPER / hors CPER)	-	0,85 M€

## 2. Éléments explicatifs de la baisse

**La baisse substantielle des autorisations d'engagement par rapport à 2013** concerne, par ordre d'importance, les trois postes suivants :

	Montant de la baisse
Contractualisations (CPER / hors CPER)	4,80 M€
Enquêtes statistiques et études	3,63 M€
Subvention à Atout France	0,80 M€
Partenariats internationaux	0,20 M€

a) Le PLF pour 2014 ne prévoit pas d'autorisations d'engagement au titre des contrats de projet État-régions (CPER). Le cycle 2007-2013 desdits contrats est en effet parvenu à son terme et, selon les informations qui ont été fournies à votre rapporteur, **les CPER conclus pour la période 2014-2020 ne comprennent pas de volet tourisme.**

**Force est de constater que l'exécution des CPER 2007-2013 n'a pas donné pleinement satisfaction.** L'enveloppe initiale du volet « Tourisme » s'élevait en effet à 42 M€ mais le montant des crédits réalisés à la fin de 2013 ne devrait pas dépasser 16 M€. Il conviendrait de tirer des enseignements de ce différentiel conséquent entre l'objectif initial et le résultat final avant d'envisager de nouvelles contractualisations en matière touristique. Votre rapporteur conçoit aisément, dans ces conditions, que les CPER 2014-2020 n'intègrent pas cette dimension.

b) S'agissant des crédits alloués aux enquêtes statistiques et aux études, il convient de rappeler que les autorisations d'engagement votées en 2013 intégraient le renouvellement des marchés afférents. La baisse observable dans le budget pour 2014 s'inscrit logiquement dans le calendrier d'une gestion pluriannuelle desdits marchés.

c) La subvention à Atout France connaît cette année encore une érosion en passant de 31,8 à 31 M€.

**Les crédits de promotion du tourisme ont par ailleurs supporté, au cours des dernières années, la part essentielle de la subvention des pouvoirs publics à l'organisation de l'Exposition universelle de Shanghaï et de l'Exposition internationale de Yeosu (Corée du Sud). Le montant consolidé de ce soutien s'est élevé depuis 2008 à près de 25 M€.**

Si la France a confirmé sa participation à l'Exposition Universelle de Milan en 2015, c'est l'établissement public FranceAgriMer<sup>(1)</sup> qui a été désigné pour assurer le portage administratif et budgétaire de l'opération<sup>(2)</sup>, dont le thème sera « *Nourrir la planète, énergie pour la vie* », et dont le coût sera réparti entre le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le ministère des affaires sociales et de la santé, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et enfin celui du commerce extérieur.

Le ministère chargé du tourisme ne supportera donc aucun coût relatif à cette opération d'envergure. Il serait pourtant dommageable qu'il n'y soit pas associé, eu égard au thème retenu. Est-il besoin d'insister sur la renommée de la gastronomie française et sur sa contribution au rayonnement international de notre pays ? Rappelons à cet effet que l'Unesco a inscrit, le 16 novembre 2010, le « repas gastronomique à la française » au patrimoine mondial immatériel de l'Humanité et que cet hommage rendu à notre pays doit impérativement être valorisé.

---

(1) FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, exerce ses missions pour le compte de l'État, en lien avec le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Ces missions consistent principalement à favoriser la concertation au sein des filières agricoles, à assurer la connaissance et l'organisation des marchés, ainsi qu'à gérer des aides publiques nationales et communautaires.

(2) La COFRES, qui avait piloté la participation de la France aux précédentes expositions, a en revanche été dissoute le 30 juin 2013.

### 3. Les dépenses fiscales rattachées

Quatre dépenses fiscales rattachées au programme 134 ont un impact direct sur le secteur du tourisme :

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Chiffrage pour 2012	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014
730 205	Taux de TVA à 7 % pour la fourniture de logement dans les hôtels (10 % à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2014)	810	810	650
730 206	Taux de TVA à 7 % pour la fourniture de logement dans les terrains de camping classés (10 % à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2014)	190	190	155
120 112	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.	55	55	55
110 221	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du tourisme.	42	26	26
<b>TOTAL</b>		1097	1081	886

Source : Projet annuel de performance 2014, mission « Économie », ministère de l'économie et des finances.

Le montant total de ces dépenses fiscales, 25 fois supérieur au montant des crédits directs, puisqu'il est estimé pour 2014 à 886 M€, a été néanmoins singulièrement revu à la baisse par rapport à 2013, en prévision du **relèvement applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2014, du taux de TVA intermédiaire de 7 % à 10 %**.

Il conviendra de suivre attentivement, au cours de l'année à venir, les effets qui résulteront dudit relèvement sur le niveau des prix des prestations d'hébergement proposées par les entreprises concernées. Rappelons du reste que l'augmentation concernera également le secteur de la restauration, qui n'est pas dénué de lien avec le tourisme.

Votre rapporteur tient à rappeler que la France est passée de la 3<sup>e</sup> à la 7<sup>e</sup> place en termes de compétitivité touristique dans le classement dressé en 2012 par le Forum économique mondial. Si l'on peut légitimement contester certains critères jugés subjectifs ayant présidé à l'établissement dudit classement, comme n'a du reste pas manqué de le faire Mme Sylvia Pinel lors de sa publication, il n'en demeure pas moins que **le Forum économique mondial met particulièrement en avant le problème de la compétitivité-prix des hébergements touristiques français**. S'agissant plus particulièrement de l'hôtellerie, les marges dégagées par les professionnels ont eu tendance à s'amenuiser au cours des dernières années, ce qui a des conséquences directes en termes d'investissements pour la rénovation des équipements. **Il ne faudrait pas que la compétitivité hors prix soit également touchée à terme.**

## B. LES AUTRES ACTIONS DE SOUTIEN AU TOURISME

### 1. Les crédits de fonctionnement mutualisés

La totalité des crédits indivis de fonctionnement de l'administration centrale (DGCIS) et des services déconcentrés en charge du tourisme, au sein des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), est prise en charge par d'autres actions ou programmes budgétaires. Pour l'année 2014, l'action n° 21 du programme 134 bénéficie ainsi pour sa mise en œuvre de crédits supportés par :

– L'action n° 2 (commerce, artisanat et services) dudit programme 134, à hauteur de 33,6 M€ : il s'agit essentiellement des crédits de rémunération des personnels des administrations centrales et déconcentrées traitant des questions du tourisme. Au 31 décembre 2012, selon les données fournies par le ministère à votre rapporteur, les effectifs de la centrale et du réseau DGCIS ainsi mobilisés dans le cadre de l'activité tourisme représentaient 142 ETPT <sup>(1)</sup> (contre 156 un an plus tôt).

– Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », en ce qui concerne la gestion mutualisée des fonctions support des services centraux du ministère de l'économie et le programme « Entretien des bâtiments de l'État », pour un montant de 1,9 M€.

**Au total, le montant consolidé de l'action « Développement du tourisme », c'est-à-dire intégrant l'ensemble des coûts de fonctionnement, s'établirait pour 2014 à 72,7 M€.**

### 2. Les moyens transversaux

Depuis l'exercice budgétaire 2012, un document de politique transversale (DPT) relatif à la politique du tourisme récapitule l'ensemble des crédits concourant à la politique du tourisme en dehors de la mission « Économie ». Ce DPT identifie ainsi 22 autres programmes, et plus précisément au sein de chacun de ces programmes, les actions qui y sont directement liées.

Le montant total de ces crédits pour 2014 s'élève à 1,85 Mds €, contre 1,95 Mds € dans la loi de finances initiale pour 2013.

---

(1) Équivalent temps plein annuel travaillé.

Outre la mission « Économie », on mentionnera notamment les programmes suivants :

(en M€)

Programme (et actions, le cas échéant)	CP pour 2014 (CP pour 2013)
<b>Patrimoines</b> (Patrimoine monumental, architecture, musées)	685 (720)
<b>Diplomatie culturelle et d'influence</b> (coopération culturelle et développement du français, attractivité et recherche, agence pour l'enseignement français à l'étranger)	353 (365)
<b>Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires</b>	259 (329)
<b>Infrastructures et services de transport</b> (infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires, services de transport terrestre)	37 (44)
<b>Forêt</b>	48 (48)
<b>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b> (développement solidaire et équilibré des territoires)	29 (27)
<b>Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture</b>	28 (27)

Source : Document de politique transversale relatif à la politique du tourisme, 2014.

**La politique transversale du tourisme est définie autour de trois actions :**

– **L'action n° 1 vise à améliorer l'offre touristique et contribuer à l'accès aux vacances d'un public élargi**, avec pour objectifs l'amélioration de la qualité de services et le développement du tourisme social.

– **L'action n° 2 a pour objet de renforcer la valorisation touristique du patrimoine de la France et de sa culture**, avec pour objectifs la contribution à la promotion et au rayonnement de la France, ainsi que la préservation du patrimoine culturel.

– **Enfin, l'action n° 3 a trait au développement d'un tourisme respectueux de l'environnement** par le biais de la valorisation du patrimoine naturel et la protection des ressources naturelles.

Le caractère synthétique de ce document est précieux dans la mesure où il concentre une information, certes par ailleurs accessible, mais qui en son absence serait autrement plus complexe à rassembler.

Votre rapporteur tient cependant à formuler deux regrets : d'une part que l'évolution du périmètre des missions concernées rende parfois difficile l'interprétation des chiffres fournis d'une année à l'autre, d'autre part et surtout, qu'une impulsion interministérielle plus forte ne soit pas donnée à la politique du tourisme. Il ne suffit pas en effet au Gouvernement, pour justifier la baisse des crédits directs, de s'abriter derrière le poids des politiques transversales, encore faudrait-il que celles soient mises en œuvre avec davantage de lisibilité.

## C. LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DES AGENCES

### 1. Atout France

Il est prévu d'allouer à Atout France en 2014 **une subvention pour charges de service public de 31 M€**, contre 31,8 M€ dans le PLF pour 2013. Cette subvention constitue la part prépondérante des crédits du tourisme, de l'ordre désormais de 90 %.

Avec des moyens relativement modestes si on les compare à ceux mis en œuvre par ses homologues étrangers, l'agence accomplit depuis sa création en 2009 des tâches essentielles pour le tourisme français, qui étaient jusqu'alors directement exercées par l'État, en matière notamment de classement des hébergements touristiques marchands, d'immatriculation des opérateurs de voyage de conseil en ingénierie, ou de suivi des investissements touristiques.

**L'effritement progressif desdits moyens pose néanmoins un problème de fond.** Hors réserve de précaution, **la subvention annuelle de l'État est en effet passée de 35,9 M€ en 2010 à moins de 31,7 M€ en 2013.**

Compte tenu de l'effet multiplicateur que cette subvention est supposée avoir sur les partenariats conclus par l'agence, **le montant total de ses ressources** suit peu ou prou la même pente : **il est passé durant la même période de 76,2 M€ à 70,9 M€.** L'agence comptait par ailleurs, toutes missions confondues, 444 agents en 2009, ils ne seront plus que 379 en fin d'exercice 2013.

La dynamique qui devait être engagée en 2009, lors du vote de la loi de développement et de modernisation des services touristiques, n'a de ce fait pas pu donner sa pleine mesure. **Il conviendrait en conséquence de s'interroger sur un recentrage des missions de l'agence**, qui lui permettrait d'exploiter au mieux ses moyens, du moins d'éviter leur déperdition dans des actions trop nombreuses.

Il y a aujourd'hui dans le monde un très fort « désir de France », qui ne repose pas que sur des campagnes promotionnelles. Encore faut-il bien être conscient du fait que **les nouvelles clientèles en provenance des pays émergents ne se tournent plus toujours systématiquement vers notre pays, comme cela a pu être le cas par le passé.** Encore faut-il également ne pas les décevoir par un accueil qui ne soit pas conforme à leurs espérances.

À titre d'illustration, le nombre de visiteurs étrangers en provenance de Chine a progressé de 23 % en 2012, avec 1,4 million d'arrivées. Sur les cinq premiers mois de 2013, le nombre de nuitées a encore augmenté de 50 % et le panier moyen d'un touriste chinois en France s'élève désormais à 1 450 €, pour une durée moyenne de séjour qui tend à s'allonger.

Les problèmes de sécurité rencontrés au début de l'année par plusieurs groupes de touristes ont fortement attiré l'attention des médias chinois mais Atout

France, présent sur place, a su promptement réagir, tandis que le Gouvernement mettait en œuvre un plan d'action pour la sécurité des touristes à Paris.

**Dans 10 ans, l'offre touristique mondiale sera supérieure à la demande : il est donc crucial dès aujourd'hui de fidéliser les clientèles émergentes en adoptant une politique de promotion ambitieuse à leur égard.**

## **2. L'Agence nationale pour les chèques-vacances**

Le montant des politiques sociales du tourisme ne s'élève dans le budget qu'à 0,5 M€ : cette somme permet essentiellement de soutenir les principaux acteurs du tourisme social et associatif. En pratique, **il revient surtout à l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) d'intervenir dans ce domaine** et pour mener à bien sa mission, celle-ci dispose de deux outils complémentaires :

– D'une part, le chèque-vacances destiné aux salariés de toutes les entreprises et aux agents des trois fonctions publiques ;

– D'autre part, les programmes d'action sociale qu'elle met en place au profit de publics cibles (familles monoparentales, jeunes adultes, personnes en situation de handicap, personnes âgées, etc.) et des équipements du tourisme social.

Titre nominatif géré par l'ANCV, qui en assure l'émission et le remboursement dans le cadre d'un monopole, le chèque-vacances permet de régler des prestations auprès des 170 000 partenaires conventionnés des secteurs du transport, de l'hébergement, de la restauration, ou encore de la culture et des loisirs. **L'agence ne perçoit aucune subvention directe de la part de l'État** et assure son financement au moyen du prélèvement d'une commission de 1 % sur les commandes de chèques-vacances effectuées par ses 26 000 clients (entreprises, comités d'entreprise et organismes à caractère social), ainsi que sur les remboursements des prestataires conventionnés.

**Le coût du dispositif est supporté par la dépense fiscale générée en vue d'inciter à sa mise en œuvre**, soit l'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. **Cette dépense fiscale est estimée à 50 M€ dans les documents budgétaires mais il ressort des calculs effectués par l'ANCV qu'elle ne s'élèverait en fait qu'à 16,3 M€.**

Il convient de mettre ce montant en rapport avec les bénéfices du dispositif pour la collectivité.

Le chèque-vacances permet à ses **3,8 millions de bénéficiaires** recensés en 2012 (soit plus de 9 millions de personnes dans les faits) non seulement de partir en vacances, mais aussi d'avoir accès à un moindre coût à des prestations de transport, de restauration, ou encore à des activités culturelles, sportives et

récréatives durant toute l'année. **L'an dernier, le volume d'émission des chèques-vacances a encore progressé de 6,2%, pour atteindre 1,409 Md€.**

L'ANCV a par ailleurs dégagé en 2012 un résultat net de 16,6 M€, dont 15,3 M€ ont été affectés aux politiques sociales du tourisme, sommes auxquelles s'ajoutent les 11,2 M€ issus de la contrevaletur des chèques non présentés au remboursement. L'activité de l'agence l'amène enfin à contribuer au budget de l'État au titre de l'impôt sur les sociétés pour 15,7 M€, et au titre de la TVA, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour 0,8 M€, soit au total 16,5 M€.

Le retour sur investissement, qui au demeurant ne prend pas en compte l'effet de levier du chèque-vacances sur la consommation touristique intérieure, s'élèverait donc à 43,1 M€.

**Invisibles sur le plan budgétaire, les politiques sociales du tourisme doivent faire l'objet d'un suivi attentif** de la part de la puissance publique. L'agence a signé, pour la période 2013-2016, un contrat d'objectifs et de performance visant à amplifier la portée de ses actions. S'agissant de l'objectif de rendre effectif le départ en vacances pour le plus grand nombre, une mission a été confiée en 2012 à Mme Claudie Buisson et a déjà donné lieu à diverses expérimentations menées en partenariat avec l'ANCV. Enfin, l'agence s'est engagée dans la voie de la dématérialisation des chèques-vacances, qui devrait être pour partie effective à compter de 2015.

#### **Votre rapporteur tient à formuler trois observations.**

Tout d'abord, il apparaît que le dispositif du chèque-vacances pourrait encore faire l'objet d'**ajustements législatifs ou réglementaires en vue de sa sécurisation**, s'agissant notamment des missions connexes de l'agence ou de la possibilité pour le bénéficiaire de demander le remboursement de sa contribution. Le caractère incitatif du dispositif passe aussi par la simplification de sa mise en œuvre.

Ensuite, il conviendrait d'amplifier encore la dynamique initiée par la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques pour permettre **la diffusion du chèque-vacances dans les entreprises de moins de cinquante salariés**. Si la progression est indéniable, avec 127 000 bénéficiaires recensés en 2012, contre seulement 35 000 en 2009, l'objectif affiché de 500 000 bénéficiaires est encore loin d'être atteint. Ledit objectif était certainement impossible à mettre en œuvre en si peu de temps, mais son report ne dispense pas de réfléchir aux moyens de s'en rapprocher dans les meilleurs délais. Pour mémoire, l'ANCV vise en 2016 une cible de 200 000 bénéficiaires au sein des PME de moins de 50 salariés.

Enfin, demeure la question de **la contribution de l'ANCV à la rénovation des équipements du tourisme social et associatif**. Dans l'attente de la mise en œuvre opérationnelle du fonds TSI (Tourisme social Investissement),

créé en 2010 à l'initiative de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du tourisme, l'action de l'agence se limite en effet essentiellement à la gestion de petits dossiers, pour un montant annuel évalué à 2,5 M€. La prise de participation dans ce fonds, à hauteur de 20 M€, en partenariat avec la Caisse des dépôts et des consignations, demeure à ce jour conditionnée à la levée des objections de non-conformité au droit communautaire en matière d'aides à la pierre. Des échanges sont en cours à ce sujet avec la Commission européenne.

## II. LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE TOURISTIQUE FRANÇAISE

Si votre rapporteur a souhaité aborder cette année la question de la structuration de la filière touristique, c'est parce qu'il considère que la politique du tourisme en France manque cruellement de lisibilité. Dans un monde où la concurrence entre les territoires s'intensifie et où l'information emprunte de nouveaux canaux de transmission, il est impératif que nous sachions mieux nous organiser. La question de la gouvernance institutionnelle en matière de tourisme doit être ainsi clairement posée, s'agissant notamment des actions de promotion. Par ailleurs, la montée en puissance de l'économie numérique opère de profondes mutations sur les comportements des touristes et sur l'économie de l'hébergement touristique, qui ne peuvent laisser la puissance publique indifférente.

### A. LA GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE TOURISME

Plus que jamais, dans une période où la dépense publique se trouve particulièrement contrainte, il est essentiel de se poser la question de la gouvernance institutionnelle. Non pas qu'il faille tout uniformiser, ni priver les collectivités de la possibilité d'engager des initiatives propres, mais ces actions ont un coût non négligeable dont il s'agit d'optimiser les retombées.

#### 1. La dispersion territoriale des actions et des moyens

Le constat n'est pas nouveau et vient d'être rappelé dans un rapport de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois<sup>(1)</sup> : en l'état actuel, « *tous les niveaux de collectivités – de la plus petite des communes à l'État, en passant par les intercommunalités, les départements et les régions, sans compter d'autres niveaux d'administration tels que les pays – sont potentiellement compétents en matière de tourisme* », de sorte que celui-ci fait indiscutablement partie des compétences les plus diluées parmi celles exercées au niveau local.

Le même rapport, se référant à un précédent travail mené à l'occasion de la réforme territoriale de 2009, déplore les conséquences de cette absence de clarté dans la répartition des compétences : **dilution de la responsabilité des décideurs, manque de lisibilité de l'action menée, interventions redondantes, mal coordonnées et sources de dépenses inutiles.**

On rappellera que les collectivités territoriales disposent d'organismes dont la mission est en tout ou partie consacrée à la promotion touristique de leur territoire. Il s'agit des Comités régionaux de tourisme (CRT), des Comités départementaux du tourisme (CDT) et des Offices de tourisme et syndicats d'initiative (OTSI). **Il n'existe cependant aucun document exhaustif retraçant**

---

(1) « *Tourisme, une place de leader à reconquérir* » : bilan d'application de la loi du 22 juillet 2009. Rapport d'information n°45 (2013-2014) fait au nom de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois par MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre, octobre 2013.

**l'ensemble des financements que ces collectivités consacrent au tourisme.** La dernière enquête sur le sujet date de 2009 et ont été rappelées dans un récent rapport de la Cour des comptes sur Atout France :

– La région, à travers son CRT, définit un schéma régional de développement du tourisme. Le budget des CRT représentait 140 M€ en 2009, dont une moitié consacrée à la promotion.

– Le département, à travers son CDT, établit un schéma d'aménagement touristique départemental. Le budget moyen d'un CDT est de 2 M€. Pour l'ensemble des CDT, la dépense en 2009 est estimée à 193 M€.

– Quant aux OTSI, le rapport de la Cour des comptes fait état d'un montant cumulé de 290 M€ de dépenses publiques.

Le ministère de l'intérieur procède par ailleurs à un recueil annuel d'informations sur les budgets « tourisme » des régions et des départements, qui permet de retracer leur évolution depuis 2007 :

(en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses des départements (Outre-mer compris)					
Investissement	192	197	240	258	104
Fonctionnement	273	283	274	267	262
<b>Total départements</b>	<b>465</b>	<b>480</b>	<b>514</b>	<b>525</b>	<b>367</b>
Dépenses des régions (Outre-mer compris)					
<b>Total régions</b>	<b>228</b>	<b>257</b>	<i>nc</i>	<b>273</b>	<b>276</b>
<b>MONTANT TOTAL départements+régions</b>	<b>693</b>	<b>737</b>	-	<b>798</b>	<b>643</b>

Source : Direction générale des collectivités territoriales – Réponse au questionnaire budgétaire.

Ces données reposent sur des éléments déclaratifs susceptibles de varier d'une collectivité à l'autre, il serait donc inexact de les considérer comme exhaustives. Il conviendrait par exemple de rajouter aux dépenses de la région les financements dédiés aux entreprises de tourisme.

Il est possible de tirer plusieurs enseignements de ces différentes estimations. Tout d'abord, c'est le flou qui persiste concernant le montant total des dépenses consacrées par les collectivités territoriales au tourisme. Ensuite, il est très difficile d'identifier en leur sein les dépenses spécifiquement dédiées à la promotion touristique. Enfin, si l'on compare ces montants avec la place modeste du tourisme dans le budget national, on mesure l'enjeu que constitue la rationalisation de son organisation territoriale.

## 2. Les voies possibles de la rationalisation

Comment clarifier et mieux coordonner les différents niveaux d'intervention, dès lors que le tourisme figure parmi les compétences de toutes les collectivités et qu'en application de l'article 72 de la Constitution, « *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* » ? Certes, le même article 72 dispose, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, que la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune, autrement dit à **désigner un « chef de file »**.

Il ressort de l'examen en première lecture, au printemps dernier, du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles **une absence d'accord sur un niveau pertinent** qui serait susceptible d'exercer cette fonction. Le texte gouvernemental avait initialement prévu de confier la mission de chef de file aux départements, avant que la commission des lois du Sénat ne souhaite la confier aux régions. En séance publique, le Sénat est revenu au *statu quo ante* : la compétence « tourisme » demeure donc, à ce stade de l'examen, une compétence partagée, et seule subsiste le vague principe, posé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, d'une collaboration entre les différents échelons territoriaux.

Les arguments des « départementalistes » et des « régionalistes » ne sont de fait pas sans fondement, puisque chacun peut estimer que la compétence en matière de tourisme est complémentaire de celles déjà exercées par le département (solidarité des territoires) ou la région (développement économique). On constate surtout que la situation varie fortement d'un territoire à l'autre et qu'il n'est pas souhaitable qu'un tel débat soit tranché de façon uniforme. Dès l'an dernier, votre rapporteur appelait à une clarification des compétences « *selon un partage qui n'a pas forcément besoin d'être le même partout. Dans certaines régions, certains départements ont en effet une vocation touristique plus prononcée que d'autres, de même que certains territoires au sein desdits départements* ». **La région peut parfois s'avérer comme un échelon pertinent, et d'autres fois non. En la matière, il serait nécessaire que le pragmatisme puisse prévaloir**, sans pour autant servir d'abri à l'immobilisme.

De ce point de vue, il faut saluer l'impulsion donnée par la ministre chargée du tourisme à la mise en œuvre de « **contrats de destination** » **en vue de structurer, consolider, et accélérer le développement des destinations touristiques** en fédérant les acteurs publics et privés autour d'objectifs de développement cohérents et pour lesquels des actions mutualisées ou synchronisées sont nécessaires.

Les contrats de destination se définissent à partir d'une analyse du contexte touristique, des besoins, potentiels et ambitions spécifiques d'un territoire concerné. Ils poursuivent un objectif stratégique décliné sur un ou plusieurs marchés cibles et suivent des logiques territoriales ou thématiques. Ils se

développent sur au moins trois ans et portent simultanément sur la structuration et le développement de l'offre, sur la qualité d'accueil, la promotion sur un ou plusieurs marchés cibles, ainsi que sur les démarches d'intelligence économique. Les signataires sont généralement les collectivités territoriales directement en charge du développement économique (Conseil régional, Conseil général, grandes collectivités) et leurs organismes touristiques dédiés, les gestionnaires d'infrastructures de transit (CCI notamment), les opérateurs de transport, les acteurs de l'hébergement ou d'autres opérateurs de l'offre touristique (offre culturelle, de loisirs, commerces, restaurants, etc.).

**Deux premiers contrats ont été signés à l'été 2013**, le premier concernant le tourisme d'itinérance en Tarn-et-Garonne, le second concernant le développement du tourisme d'affaires en Alsace. D'autres contrats sont en cours de structuration, notamment celui concernant les régions du Nord-Est de la France autour du tourisme de mémoire, à l'occasion du centenaire de la Grande Guerre. Alors que **l'année 2014 s'annonce comme une année d'importantes commémorations**, avec notamment le centième anniversaire du déclenchement de la Première guerre mondiale et le 70e anniversaire du débarquement des Alliés en Normandie, ce sont potentiellement des visiteurs de 83 pays qui seront amenés à participer aux cérémonies organisées pour l'occasion. La planification rationalisée de grands événements de ce type est indispensable.

S'il est bien entendu encore trop tôt pour faire un bilan de l'efficacité de ces initiatives, il ressort des premières expérimentations conduites la nécessité de prendre appui sur des destinations constituées et organisées (identité lisible, notoriété et image de marque, cohérence des limites géographiques, administratives et socioculturelles), une volonté portée par les acteurs de cette destination dans le cadre d'une vision partagée, enfin une implication des acteurs dans le cadre d'une dynamique collective.

Votre rapporteur ne voit pas de contradiction ni d'opposition entre cette logique ciblée et la perspective d'une réforme structurelle de l'organisation territoriale. Il ne faudrait pas en revanche que les contrats de destination ne soient qu'un prétexte commode pour ajourner ladite réforme car pendant qu'ils sont mis en œuvre, la complexification du millefeuille territorial ne faiblit pas.

Le projet de loi sur les métropoles a ainsi posé le premier jalon d'une **généralisation de la promotion locale du tourisme à l'échelon intercommunal**, mais à ce stade, rien n'est prévu s'agissant de l'adaptation des textes relatifs aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme, qui privilégient quasi exclusivement, pour leur part, l'échelle communale.

À cet effet, votre rapporteur tient à s'inquiéter du fait que 263 communes perdront leur classement au 1<sup>er</sup> janvier 2014 si elles ne procèdent pas à son renouvellement en application des nouveaux critères d'ici cette date. Parmi celles-ci, 51 communes ont déposé un dossier de demande mais sur les 212 communes

restantes, d'après les informations sollicitées auprès des préfetures, les intentions des élus locaux restent très vagues.

Il conviendrait également d'envisager sérieusement une réforme de la taxe de séjour, dont le produit global a certes crû au cours des dernières années (240 M€ en 2011 contre 150 M€ en 2006), mais dont on connaît de longue date les imperfections : faiblesse de rendement, difficultés de recouvrement, plafonds trop bas, etc.

Le tourisme constitue donc un sujet à part entière d'une réforme territoriale ambitieuse. Il ne semble pourtant guère trouver de place dans les projets en cours ou à venir du Gouvernement, dont la clarté et la lisibilité ne sont pas les caractéristiques premières.

### **3. La promotion de la France, du local à la « Toile »**

Le tourisme international croît aujourd'hui à un rythme plus élevé que le tourisme intérieur. Il constitue donc une véritable source de croissance, ce qui justifie l'accent à mettre impérativement sur la promotion de la destination française en direction des clientèles étrangères.

**Le rôle pivot et stratégique d'Atout France** en la matière est indiscutable, puisque l'agence coordonne près de 2 000 actions chaque année, au bénéfice de ses 1 200 partenaires institutionnels, privés et publics, avec pour publics cibles aussi bien les clientèles proches et traditionnelles de l'Union européenne – rappelons à cet effet que la moitié des touristes étrangers viennent du Royaume-Uni, d'Allemagne et du Benelux – que les clientèles plus éloignées. La France est ainsi redevenue depuis deux ans la première destination des touristes étatsuniens et occupe également la première place pour les touristes chinois et brésiliens.

Atout France joue également un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des contrats de destination, intervenant à la fois en amont et en aval de l'élaboration de l'offre touristique. Sa collaboration avec les élus locaux s'avère fructueuse et produit des résultats satisfaisants.

Conformément aux objectifs qui lui ont été assignés, **l'action promotionnelle d'Atout France emprunte par ailleurs la voie numérique**. Sa stratégie, axée autour de la marque « Rendez-vous en France », repose sur quatre outils principaux qu'elle met à disposition du secteur et qui ont pour but d'agrèger, de qualifier et de restituer le contenu digital du tourisme français, adapté selon les sensibilités des clientèles étrangères.

– Le site [rendezvousenfrance.com](http://rendezvousenfrance.com), a été lancé le 14 juillet 2011 et remplace [franceguide.com](http://franceguide.com) dans l'ensemble des communications réalisées sur internet à destination du grand public. Il est destiné à valoriser le meilleur de l'offre française sur 23 sites marchés et 7 sites transversaux, le tout en 17 langues.

– La plateforme collaborative [monrendezvousenfrance.com](http://monrendezvousenfrance.com) est un outil interne à Atout France qui permet de faciliter le partage d'informations entre les bureaux à l'étranger, le siège parisien et les partenaires de l'agence. Cette plateforme est alimentée par les professionnels du secteur. Les équipes à l'international adaptent et assurent la traduction de ses contenus, selon les spécificités locales, pour les publier ensuite sur le site grand public.

– Le moteur de suggestions Hexatourisme, intégré depuis le 30 avril 2013, est un outil agrégateur suggérant des destinations, des hébergements, des activités ou des loisirs qui répondent au plus près aux requêtes formulées par les internautes. Hexatourisme n'est pas une centrale de réservation mais peut se connecter à l'ensemble des centrales existantes selon le choix de l'opérateur.

– Le CRM (« *customer relationship management* ») est un outil de base de données qui doit permettre de mieux connaître le profil de chaque cible, et donc de permettre une meilleure segmentation marketing, afin de délivrer les contenus les plus adaptés à chacun. Le déploiement sera opérationnel sur tous les marchés d'ici la fin de l'année 2013. Il ne s'agit plus d'offrir les contenus les plus exhaustifs aux internautes mais d'anticiper leurs désirs pour leur offrir, de la façon la plus directe et intuitive, le contenu qu'ils recherchent.

La quasi-totalité des campagnes de communication menées tant en France qu'à l'étranger sous la forme d'affichage ou d'insertions dans la presse ou sur d'autres supports ont été relayées sur [rendezvousenfrance.com](http://rendezvousenfrance.com). 300 campagnes en ligne ont par ailleurs été menées en 2012. La présence sur Internet d'Atout France s'est matérialisée par environ 22,6 millions de visites d'internautes. Activement commercialisé depuis l'été 2013 seulement, le site [rendezvousenfrance.com](http://rendezvousenfrance.com) connaît depuis son lancement une notoriété croissante, au regard des chiffres de visites. Au total, plus de 8,3 millions de pages ont ainsi été vues, et le site a recensé près de 3,63 millions de visites.

Cela étant, la montée en puissance des technologies numériques dans le domaine touristique se traduit surtout par l'affirmation d'acteurs privés, qui disposent, à tous points de vue, d'un poids bien plus important.

## **B. LES MUTATIONS DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE**

Comme le rappelle notre collègue Corinne Erhel dans un récent rapport de la commission des affaires économiques sur la stratégie numérique de l'Union européenne<sup>(1)</sup>, « *le numérique est un vecteur puissant de transformation de nos sociétés, qui modifie nos modes de communication, de production et de consommation, nos méthodes de travail, nos loisirs, notre quotidien* ». Le tourisme figure indiscutablement au premier rang des activités concernées par

---

(1) Rapport n°1458 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de résolution européenne sur la stratégie numérique de l'Union européenne, octobre 2013.

cette mutation profonde. Au-delà de la simple évolution des comportements touristiques, c'est tout un secteur qui doit aujourd'hui s'adapter à une nouvelle donne économique et tenir compte des nouveaux rapports de force qui s'affirment en son sein.

### 1. L'affirmation d'un nouveau modèle économique

La croissance du commerce en ligne s'est poursuivie en 2012 : celui-ci a généré un chiffre d'affaires de 45 Mds € (contre 37,7 Mds € en 2011, soit une progression de 19 %) et selon une étude de la FEVAD<sup>(1)</sup>, 59 % des achats effectués en ligne ont correspondu à des produits ou des services touristiques, pour un chiffre d'affaires de 16 Mds €.

**Internet a favorisé la segmentation des prestations touristiques** en permettant aux internautes de monter des séjours personnalisés, du fait d'un meilleur accès à l'information (comparateurs). La concurrence tarifaire livrée entre les compagnies de transport (notamment les compagnies « low-cost »), le développement des sites de réservations hôtelières, ainsi que des plateformes interactives où les touristes peuvent directement échanger leurs impressions sur telle destination ou tel prestataire ont également contribué à une certaine dissémination de l'offre. Il convient en outre de souligner **le développement fulgurant des pratiques touristiques basées sur le troc ou la location entre particuliers**, au travers de sites tels que *AirBnB* ou *Abritel*.

Ces nouveaux modes de consommation obligent les professionnels du tourisme à repenser leur offre afin de mieux répondre aux attentes des internautes, pour les convertir en acheteurs et les fidéliser. Ils font également intervenir de nouveaux acteurs intermédiaires, plus communément appelés *pure players* ou *Online Travel Agencies* (OTA).

Les comparateurs de prix ou les grands moteurs de recherche internationaux commencent également à se positionner sur le marché du tourisme dans le but de diversifier leur modèle économique. Le rachat par Google de Zagat (comparateur de restaurants), d'ITA Software (éditeur du principal logiciel de comparaison de billets aériens), ou encore de Frommer's (guide de voyages) témoigne déjà de cette tendance. Les prestataires de services (transporteurs, chaînes hôtelières, tour-opérateurs) peuvent également vendre leur offre en direct sur Internet.

**Cette multiplication d'acteurs a permis le développement d'un marché très concurrentiel, qui ne se limite plus aux frontières de notre territoire** et qui menace pour partie les tour-opérateurs traditionnels. Pour répondre au développement permanent de la vente en ligne, les voyagistes sont ainsi entrés dans une phase active de consolidation. Depuis quelques années, le marché français s'est restructuré autour de groupes intégrés européens (Thomas

---

(1) Fédération du e-commerce et de la vente à distance.

Cook PLC, TUI Travel PLC et Condor-Neckermann C&N). Ce mouvement de concentration des acteurs en ligne devrait se poursuivre à l'échelle mondiale.

## 2. L'hôtellerie face développement des OTA

L'enjeu pour les professionnels du tourisme consiste aujourd'hui à **garder la maîtrise de la distribution de leur offre tout en accroissant leur visibilité sur Internet**. Cela implique d'importants moyens financiers que les prestataires touristiques indépendants ne peuvent pas nécessairement mobiliser. De ce fait, bon nombre d'hôteliers sont tributaires de grands acteurs intermédiaires tels que Booking, Hotels.com ou Expedia, à qui ils reversent des commissions sur le prix des réservations hôtelières.

**Les opérateurs traditionnels perçoivent dans la position dominante des OTA une pratique déloyale** car ces entreprises sont majoritairement domiciliées à l'étranger et les revenus qu'elles perçoivent ne sont pas tous assujettis à l'impôt en France. **Il existe de fait un véritable manque à gagner pour l'économie nationale**, généralement estimé entre 1 et 1,5 Md€. Le Gouvernement a diligencé en 2012 une mission d'expertise sur la **fiscalité du numérique** visant à dresser l'inventaire des taxes et impôts concernant ce secteur en France et à l'étranger, et à formuler des propositions afin de mettre à contribution les entreprises étrangères à l'effort fiscal du secteur. Un rapport a proposé de taxer la collecte de données d'utilisateurs localisés en France et d'œuvrer avec l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) à la mise en place d'une coordination internationale afin d'endiguer les stratégies d'évitement de l'impôt des géants du Net. Ces recommandations ont alimenté les débats de la réunion du G20 Finances qui s'est tenue en février 2013 et sont en cours d'examen par le Conseil National du Numérique.

**En ce qui concerne plus directement la situation des hôteliers**, on observe un début de prise de conscience collective de la nécessité de lutter contre l'emprise des OTA sur la distribution en ligne. Les rapports de force économique dans le secteur ont de fait considérablement évolué en quelques années seulement. **Les OTA disposent de capitalisations financières sans commune mesure avec celles des groupes hôteliers et par conséquent d'un levier promotionnel de première grandeur**, susceptible de couvrir le monde entier. On estime qu'à l'heure actuelle, en France, 30 % des réservations hôtelières s'effectuent par ce biais et si l'on se fie à ce qui se passe aux États-Unis, où ce taux semble plafonner aux alentours de 50 %, il existe encore une marge de progression substantielle.

Or, **certains taux de commissionnement pratiqués apparaissent particulièrement élevés** (pouvant aller jusqu'à 30 % du montant acquitté par le client) et *« des pratiques commerciales douteuses juridiquement, ou non souhaitables, se développent »*, selon les termes même employés récemment par Mme Sylvia Pinel : clauses de parité obligeant l'hôtelier à consentir au site de réservation la chambre au meilleur prix ou sa meilleure chambre, informations

trompeuses sur la disponibilité des chambres, impossibilité pour l'hôtelier d'entrer en contact directement avec le client, pratiques relatives au système de notation.

**Des initiatives ont été prises par la profession en vue proposer des alternatives.** Le Club des hôteliers de Nantes a lancé en mai 2013 le site *Fairbooking.fr*, un programme basé sur un partenariat entre les hôteliers et leurs clients visant à promouvoir la réservation de chambre sans intermédiation, qui a rassemblé en quelques mois plus de 750 hôteliers indépendants venus principalement de France, mais aussi d'autres pays. Cette mobilisation des professionnels fait écho aux actions engagées par la délégation française auprès du Comité consultatif des gouvernements (GAC) afin d'écarter la candidature fermée d'acteurs non issus de la filière hôtelière pour le rachat des extensions de noms de domaine ".hotel" et ".hotels", afin d'éviter des risques de distorsions de concurrence nuisibles aux acteurs de l'industrie hôtelière. Enfin, le groupe hôtelier Accor a annoncé en 2013 un investissement de 120 M€ pour renforcer ses systèmes de distribution et limiter ainsi l'impact des OTA dans son processus de vente.

**Toutefois, le rééquilibrage du rapport de force doit également passer par la voie de la régulation.** Saisie par plusieurs organisations représentatives des professionnels de l'hôtellerie, sur le sujet de la conformité au droit de la concurrence de différents contrats conclus entre les hôteliers et des entreprises exploitant les principaux sites de réservation hôtelière, la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC) a rendu un avis le 16 septembre 2013, dont il ressort que **plusieurs stipulations contractuelles créent un déséquilibre significatif** et que, contrairement au code de commerce, elles pourraient encourir la nullité.

En dépit de la combinaison d'une clause de désignation d'une loi étrangère et d'une clause donnant compétence à une juridiction étrangère, **la CEPC rappelle aussi que le droit français des pratiques restrictives reste applicable lorsque l'action est intentée par le ministre chargé de l'économie** sur le fondement du III de l'article L. 442-6 du code de commerce. S'il est nécessaire, le cas échéant, d'adapter la législation pour être en mesure de mieux agir, il faut saisir cette opportunité dans les meilleurs délais.

L'hôtellerie française doit donc s'adapter à un véritablement bouleversement de son modèle économique, qui nécessite l'union de la profession, le suivi attentif des pouvoirs publics, et une réflexion plus large à l'échelle européenne. S'il est un domaine dans lequel la France pourrait prendre la tête d'une initiative communautaire ambitieuse, c'est bien celui-là.

Cela étant, votre rapporteur considère que **cette préoccupation ne doit pas non plus nous dispenser d'une réflexion plus spécifiquement française sur le poids des normes et des réglementations supportés par le secteur de l'hôtellerie**, et qui contribue tout autant à sa fragilisation au moment même où émerge une offre alternative.

### 3. Le développement des offres alternatives

**La location de logements à des fins touristiques par les particuliers** connaît depuis quelques années un très fort développement. Il s'agit notamment d'une location traditionnelle de résidences secondaires mais aussi, plus récemment, de la location de résidences principales pendant les périodes d'absence de leurs occupants. La multiplication des sites Internet qui se sont positionnés sur ce créneau en vue de faciliter la mise en location – qui constitue ainsi une source de revenu complémentaire – et la recherche de location pour les consommateurs, explique pour partie cette évolution.

**Les meublés de tourisme font d'ores et déjà l'objet d'un encadrement juridique et fiscal.** Ils sont soumis à l'obligation de déclaration en mairie prévue à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, cette disposition concernant aussi bien les locaux réservés exclusivement à la location touristique que les résidences secondaires ou les résidences principales louées sur de plus courtes périodes. Ladite obligation, instituée en 2009, est en outre assortie d'un dispositif de sanctions qui trouve peu à s'appliquer en pratique. Par ailleurs, dans les communes de plus de 200 000 habitants, l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation soumet le changement d'affectation des locaux d'habitation à l'autorisation préalable du maire. En matière de fiscalité, les loueurs de meublés sont soumis à des obligations selon qu'ils ont la qualité de loueurs en meublés professionnels ou non professionnels. Enfin, les dispositions relatives à la taxe de séjour s'appliquent aux meublés de tourisme, qu'ils soient classés ou non, mais là encore, la collecte de la taxe peut s'avérer problématique.

Le développement de cette offre d'hébergement touristique peut constituer, notamment dans les zones tendues, **une source de préoccupations au regard du déficit de logements permanents.** Les résidences secondaires louées en meublés de tourisme sont en effet autant de locaux soustraits au parc de logements destinés à l'habitation principale. Les professionnels du tourisme ont également tendance à dénoncer une distorsion de concurrence par rapport à l'hébergement touristique traditionnel.

**Le mode d'hébergement que constituent les meublés de tourisme participe cependant de manière significative à l'attractivité de l'offre touristique française.** Il est particulièrement apprécié de la clientèle familiale, française et étrangère, au même titre du reste que les chambres d'hôtes.

L'équilibre entre cette offre d'hébergement et le logement destiné à l'habitation principale fait actuellement l'objet de **dispositions en débat dans le cadre du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové** (dit « ALUR ») :

– L'article 4 *bis*, qui a fait l'objet d'un vote conforme du Sénat dès la première lecture, prévoit ainsi d'exonérer les loueurs dont le meublé constitue la résidence principale de l'obligation de la déclaration préalable prévue à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme.

– L'article 4 *ter* institue une obligation, pour les plateformes collaboratives ou les intermédiaires, d'informer les mêmes loueurs sur les obligations légales qu'ils sont tenus de respecter.

– Les articles 6 *ter* à 6 *quinquies* ont trait à la législation relative à l'autorisation préalable de changement d'usage pour la location de meublés de courte durée.

– Enfin, l'article 6 *sexies* donne aux copropriétaires un droit de regard sur d'éventuelles demandes d'autorisation de changement d'usage d'un local d'habitation au sein de la copropriété, aux fins de louer ledit local en tant que meublé touristique.

Ces dispositions figurent de façon tout à fait légitime dans un texte de loi traitant de la question du logement mais ne dispensent pas le législateur d'une réflexion plus approfondie sur les moyens de mieux recenser ce mode d'hébergement touristique, et le cas échéant de l'encadrer en cas de dérives.



## CONCLUSION

L'économie touristique en France est moins touchée que d'autres secteurs par la crise, le tourisme international s'affirme toujours davantage comme un vivier de croissance et de nouvelles recettes, l'activité ainsi générée est pour une large part non délocalisable : autant de raisons qui devraient effectivement inciter les pouvoirs publics à faire du tourisme une « grande cause nationale ».

Force est cependant de constater que les moyens mis en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux. Par moyens, il faut non seulement entendre les moyens financiers, dont votre rapporteur pourrait encore comprendre la restriction, mais surtout les moyens opérationnels. Il ne s'agit du reste pas tant de blâmer l'action de la ministre chargée du tourisme que son absence de relais au niveau intergouvernemental. Il ne semble guère à ce stade que la réforme territoriale aboutira à une meilleure coordination des différents échelons et l'agence Atout France fait ce qu'elle peut avec les faibles moyens qu'on lui alloue. Il est à craindre, dans ces conditions, que le secteur continue d'évoluer sans accompagnement de la part des pouvoirs publics. L'exemple de la révolution numérique est en effet bien là pour attester que des mutations profondes s'opèrent aujourd'hui. À défaut de pouvoir toutes les anticiper, peut-être faudrait-il au moins être en mesure de réagir pour essayer de les réguler.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur vous demande de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du tourisme pour 2014.



## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean Grellier (Industrie), Mme Anne Grommerch et M. Daniel Fasquelle (Entreprises), M. Éric Straumann (Tourisme), M. Joël Giraud (Commerce extérieur), M. Damien Abad (Consommation), Mme Corinne Erhel (Communications électroniques et économie numérique) et Mme Michèle Bonneton (Postes), les crédits de la mission « **Économie** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 6 novembre 2013, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*<sup>(1)</sup>).

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Économie** ».

*La Commission est saisie d'un amendement n° II-CE12 de Mme Sophie Dion et plusieurs de ses collègues.*

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis.** Cet amendement a trait à un sujet que nous avons été nombreux à évoquer cet après-midi, et qui concerne le FISAC. Alors que nous souhaitons tous sa mobilisation au service de nos commerces de proximité, le budget du FISAC baisse cette année encore pour n'être plus que de 20 M€. Le présent amendement, en augmentant les crédits du FISAC de 5 M€, vise à porter son budget au niveau de celui qui était le sien l'année dernière.

**M. le président François Brottes.** Je crains, Monsieur le rapporteur, que l'avis de la Commission ne soit négatif.

*La Commission rejette l'amendement de M. Daniel Fasquelle.*

*Puis elle examine l'amendement n° II-CE13 de Mme Laure de La Raudière et plusieurs de ses collègues.*

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à alerter les pouvoirs publics sur la diminution des aides apportées à La Poste pour la distribution de la presse. La subvention pour La Poste au titre du transport de la presse est passée de 249 M€ en 2013 à 150 M€ dans le projet de loi de finances pour 2014, soit une baisse de près de 100 M€. Cette diminution est extrêmement problématique pour la presse spécialisée qui représente 1 300 publications

---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/)

imprimées, diffusées à 341 millions d'exemplaires par an, presque exclusivement par voie postale. C'est une presse de proximité qui a besoin de La Poste pour être diffusée, Internet n'étant pas un canal adapté pour ce genre de produits.

**Mme Michèle Bonneton, rapporteure pour avis.** Cette question a déjà été évoquée tout à l'heure en présence de Mme la ministre.

Comme vous, je m'interroge sur la chronologie.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner, le contrat d'entreprise signé le 1<sup>er</sup> juillet dernier prévoyait que la compensation versée par l'État à La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse serait de 200 M€ pour 2014. Quelques jours plus tard, le Gouvernement a décidé de réduire de 50 M€ cette dotation afin de faire supporter par La Poste une partie du financement du CICE dont elle bénéficie.

On peut en discuter mais, néanmoins, sur le fond, il me semble plutôt légitime que les entreprises chargées d'une mission de service public et bénéficiaires du CICE participent elles aussi à l'effort budgétaire de l'État. Il s'agit d'ailleurs d'une mesure transversale. De plus, il me semble plutôt injuste de faire supporter à l'INSEE et à la Direction générale du Trésor (essentiellement *via* les études réalisées par la Banque de France), comme vous le proposez, le financement d'une fraction du CICE dont bénéficie La Poste ! Cela voudrait dire que ces organismes paieraient une partie du CICE dont bénéficie La Poste : il y a là quelque chose de paradoxal.

Enfin, j'indique que des négociations sont d'ailleurs en cours entre les éditeurs de presse et La Poste à ce sujet et il me semble légitime de les laisser aller à leur terme. Pour toutes ces raisons, je donne un avis défavorable à cet amendement.

**M. le président François Brottes.** Je vous remercie pour cet éclairage, Madame la rapporteure. Je crois que M. Daniel Fasquelle n'ignore en rien la teneur des accords Schwartz signés en 2008 qui s'engageaient effectivement vers une diminution des aides à la presse. La diminution de 50 M€ devrait sans difficulté garantir cet équilibre compte tenu de ce que La Poste va recevoir au titre du CICE.

Ce qui me semble plus problématique, M. Fasquelle, c'est ce que vous enlevez aux autres programmes de la Mission « Économie »...

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis.** Je préfère que l'on s'assure du soutien apporté à la presse. Vous nous dites, Monsieur le Président, qu'il faut attendre un hypothétique accord signé en tenant compte de ce que La Poste pourrait avoir dans le cadre du CICE : nous y voyons pour notre part une vraie usine à gaz qui démontre par ailleurs que ce Gouvernement donne d'un côté ce qu'il reprend de l'autre. C'est extrêmement problématique et je maintiens donc cet amendement.

*La Commission **rejette** l'amendement de M. Daniel Fasquelle.*

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « *Économie* ».

Conformément à l'avis de **M. Jean Grellier, Mme Corinne Erhel, Mme Michèle Bonneton et M. Joël Giraud, rapporteurs pour avis**, et contrairement à l'avis de **MM. Daniel Fasquelle, Éric Straumann et Damien Abad, rapporteurs pour avis**, la Commission des affaires économiques a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour 2014.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Agence nationale pour les chèques-vacances**

M. Philippe Laval, directeur général

M. Rémy Charoussat, directeur du développement

### **Atout France**

M. Christian Mantéi, président

M. Gérard Bornier, secrétaire général

### **Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)**

M. Pierre Brunhes, chef du service du Tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services

Mme Isabelle Richard, adjointe au sous-directeur du Tourisme

Mme Lucile Prévot, chef du bureau des affaires budgétaires et financières

Mme Laure Latrille, chargée d'analyse budgétaire

### **Groupe ACCOR**

M. Christophe Alaux, directeur général France

Mme Anne Clerc, directrice des relations institutionnelles