



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 2

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : TOURISME

Rapporteur spécial : M. Éric WOERTH

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE POUR LE TOURISME	8
A. LA DÉSAFFECTION DES TOURISTES INTERNATIONAUX	8
1. Les attentats du 13 novembre 2015 ont marqué un coup d'arrêt à la progression du tourisme.....	8
2. En 2016, la crise du tourisme s'est accentuée, en particulier en Ile-de-France	8
B. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU TOURISME AU NIVEAU DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES EST CONFUSE	9
1. Le partage de la compétence tourisme au niveau de l'État.....	9
2. La loi NOTRe n'a pas instauré de chef de file sur le tourisme et la dispersion des moyens et des actions demeure.....	10
3. Par dérogation à la loi NOTRe, les stations classées de tourisme pourront conserver ou créer leur office de tourisme.....	13
C. LA CONCURRENCE DES DESTINATIONS ÉTRANGÈRES S'ACCENTUE	14
1. La France dans le tourisme mondial est sur une baisse tendancielle.....	14
2. La captation de la croissance du tourisme chinois sera déterminante	16
D. DEUX COMITÉS D'URGENCE POUR LE TOURISME RÉUNIS EN 2016.	17
II. LE TOURISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017	18
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT CONSACRÉS À ATOUT FRANCE DEVRONT ÊTRE RENFORCÉS	18
1. L'exercice budgétaire 2016 d'Atout France	18
a. La répartition des produits de l'opérateur	18
b. L'attribution d'une part du produit de la recette additionnelle des droits de visas à Atout France que très partiellement effective à ce jour.....	19
c. La répartition des charges de l'opérateur	20
2. L'exercice 2017 d'Atout France	21
a. La subvention à Atout France est en baisse de 2 % par rapport à 2016.....	21
b. L'attribution d'une fraction des recettes additionnelles sur les visas de tourisme sera faible en 2017	21
c. Les cotisations des comités régionaux vont mathématiquement baisser	21
3. La politique des ressources humaines d'Atout France	21
4. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance pour 2016-2018	22

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i>	23
1. Les dépenses de fonctionnement financent des enquêtes statistiques	23
2. Les dépenses d'intervention se concentrent sur des axes stratégiques	24
C. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU TOURISME : PLUS DE 900 MILLIONS D'EUROS	25
D. LE DISPOSITIF CENSI-BOUVARD RÉORIENTÉ VERS LA RÉHABILITATION.....	25
1. Le Gouvernement donne un coup d'arrêt à l'investissement dans la construction de résidences de tourisme.....	25
2. Les dispositions du projet de loi de finances pour 2017 visent les travaux de grande ampleur sur les parties communes	26
3. Des dispositions du projet de loi Montagne complètent l'incitation à la réhabilitation de l'hébergement de loisir.....	26
III. L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE À L'ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE CONFÉRENCE ANNUELLE DU TOURISME	27
A. UNE PLATEFORME D'INVESTISSEMENT D'UN MILLIARD D'EUROS, MAIS PAS ASSEZ DE PROJETS PERTINENTS.....	27
1. Le fonds 500 : la Foncière Développement Tourisme dédiée à l'hébergement touristique.....	28
2. Le fonds 400 : une enveloppe d'intervention dédiée aux territoires et gérée par la Caisse des dépôts.....	28
3. France investissement tourisme : un fonds de capital développement créé par BPIFrance, doté de 100 millions d'euros.....	29
B. DES PROJETS TOURISME FINANCÉS AU TITRE DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA)	29
C. LE FONDS TOURISME SOCIAL INVESTISSEMENT	30
IV. LA STRUCTURATION DE L'OFFRE EST ESSENTIELLE	30
1. La mise en valeur des contrats de destination et des marques territoriales protégées est indispensable	30
2. La mission ingénierie est au cœur la structuration de l'offre et doit être conservée par Atout France.....	32
V. LE NUMÉRIQUE DEVENU LE PRINCIPAL FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT D'UNE DESTINATION.....	33
A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU <i>M-TOURISME</i>	33
B. LA STRATÉGIE NUMÉRIQUE DE LA FRANCE, QUASI INEXISTANTE PENDANT DE NOMBREUSES ANNÉES, A LAISSÉ LE CHAMP LIBRE AUX NOUVEAUX ACTEURS.....	34
1. Les OTA accroissent la visibilité en ligne des hôteliers : l'exemple de <i>Booking.com</i>	34
2. Les avis en ligne jouent un rôle de plus en plus essentiel : l'exemple de <i>Tripadvisor</i>	35

3. La force d'attraction de l'économie collaborative : l'exemple d' <i>Airbnb</i>	36
C. DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE NUMÉRIQUE	37
1. Le nouveau portail de la destination France : <i>France.fr</i>	38
2. Le déploiement d'Atout France sur les réseaux sociaux et dans le numérique	38
3. Le projet Data tourisme de la DGE et le soutien aux <i>start up</i> du numérique	39
VI. ASSURER UN TRAITEMENT ÉQUITABLE ENTRE LES ACTEURS TRADITIONNELS DU TOURISME ET LES NOUVEAUX ACTEURS DU NUMÉRIQUE DOIT DEVENIR UNE PRIORITÉ	39
A. LES HÔTELIERS DOIVENT ÊTRE VIGILANTS DANS LEUR STRATÉGIE COMMERCIALE ET GARDER LA MAÎTRISE DE LEUR DISTRIBUTION	39
B. L'IMPOSITION DES REVENUS DES MEUBLÉS DE TOURISME	40
C. LES DISPOSITIONS DE LA LOI POUR UNE RÉPUBLIQUE NUMÉRIQUE EN MATIÈRE D'ENCADREMENT DES PLATEFORMES NE SONT PAS ASSEZ COERCITIVES	41
D. CRÉER UNE OBLIGATION DE DÉCLARATION AUTOMATIQUE DES REVENUS POUR LES PLATEFORMES	42
VII. LA TAXE DE SÉJOUR	42
A. DES RECETTES EN HAUSSE POUR LES COMMUNES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	44
B. DES OUTILS MIS EN PLACE EN 2016 PAR LA DGFIP POUR PERMETTRE LA PERCEPTION DE LA TAXE PAR LES PLATEFORMES	45
1. Un moteur de recherche visant à parcourir les délibérations	45
2. Une application dédiée : l'OCSIT@N	46
C. UNE COLLECTE DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LES PLATEFORMES ENCORE TROP PARTIELLE	46
1. Rappel du dispositif de la collecte des opérateurs en ligne	46
2. <i>Airbnb</i> : une collecte effective dans Paris depuis le 1 ^{er} octobre 2015 et un élargissement progressif du dispositif de la collecte sur les autres territoires	47
D. CERTAINES MESURES SONT PERFECTIBLES	48
1. Mentionner la taxe additionnelle départementale dans les délibérations	48
2. Rendre obligatoire la collecte de la taxe additionnelle départementale lorsque la collecte est assurée par une plateforme numérique	48
3. Réajuster la taxe de séjour forfaitaire	48
4. Doter les municipalités de moyens supplémentaires pour l'application de la taxation d'office	49
5. Inciter au classement des hébergements	49
6. Renforcer la traçabilité des hébergeurs particuliers	49
7. Des ajustements nécessaires	50

EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 87 % des réponses relatives à la mission *Action extérieure de l'État : Tourisme* étaient parvenues au Rapporteur spécial. 100 % des réponses lui étaient parvenues au 28 octobre 2016.

INTRODUCTION

En 2015, la France est toujours le pays le plus visité au monde avec 84,5 millions de touristes étrangers en métropole et environ 400 000 dans les territoires d'outre-mer.

D'après l'enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE), le nombre de touristes a progressé de 0,9 % par rapport à 2014 grâce à l'apport de clientèles lointaines qui a compensé la baisse du nombre d'arrivées européennes. Sur les trois premiers trimestres, la tendance était à une hausse plus forte, de l'ordre de 1,5 %.

La fréquentation étrangère, en hausse modérée au cours des trois premiers trimestres 2015, s'est repliée fortement au cours du quatrième trimestre. Sur l'ensemble de l'année, la fréquentation des hébergements collectifs a toutefois progressé de 2 %, soit 8 millions de nuitées supplémentaires, portée par la clientèle française (+ 3,1 %), plus nombreuse dans tous les types d'hébergements après trois années de baisse.

L'année 2015 a aussi été marquée par une progression des touristes en provenance d'Asie de plus de 25 % par rapport à 2014 (6 millions de touristes asiatiques). La hausse de la fréquentation chinoise est spectaculaire (+ 46,6 %) alors que d'autres clientèles lointaines sont en repli (russes, japonais, brésiliens).

De nombreux visiteurs, d'Europe ou d'ailleurs, viennent pour une durée courte (entre une et trois nuits) mais la majorité (47 millions) vient pour une durée plus longue. Les durées de séjour sont stables (6,8 jours) et le nombre de nuitées progresse donc dans les mêmes proportions que le nombre d'arrivées de touristes.

En 2015, le nombre de nuitées s'est élevé à 577,2 millions dont 384,3 millions de nuitées marchandes. En lien notamment avec la forte progression de la clientèle asiatique, la part de l'hébergement marchand s'est maintenue. Dans la seule hôtellerie, les nuitées étrangères ont augmenté sur l'ensemble de l'année de 1,2 % malgré la chute du dernier trimestre.

L'évolution négative du quatrième trimestre s'est accentuée en 2016.

I. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE POUR LE TOURISME

A. LA DÉSAFFECTION DES TOURISTES INTERNATIONAUX

1. Les attentats du 13 novembre 2015 ont marqué un coup d'arrêt à la progression du tourisme

Les chiffres de l'INSEE ont montré le très fort impact des attentats du 13 novembre 2015 sur le quatrième trimestre 2015. La fréquentation touristique dans les hébergements collectifs touristiques, exprimée en nuitées, s'est repliée de 1,8 % par rapport au quatrième trimestre 2014 et de 8,7 % pour la seule clientèle étrangère. La baisse a été très sensible à Paris : dans les hôtels, la fréquentation a baissé de 6,8 % et de 9,8 % pour la clientèle étrangère. En province, la fréquentation touristique a mieux résisté.

2. En 2016, la crise du tourisme s'est accentuée, en particulier en Ile-de-France

Les attentats à Bruxelles du 22 mars 2016 ont été vécus comme une réplique des attentats de Paris. Les manifestations et les conflits sociaux en France, les grèves à Air France qui ont conduit à l'annulation par la compagnie de nombreux vols dans de très mauvaises conditions, ont annulé les espoirs de légère reprise. **Tous ces événements ont été fortement médiatisés à l'étranger et des images en boucle ont circulé sur les réseaux sociaux donnant une image de la France et surtout de Paris, extrêmement négative.**

Depuis le début de l'année 2016, la crise du tourisme s'est accentuée avec une chute du nombre de touristes étrangers de plus de 7 %. L'Ile-de-France est la région la plus affectée par cette baisse. Le secteur de l'hôtellerie a vu son activité chuter de 14,6 % à Paris entre janvier et juillet 2016.

Le léger rebond du premier trimestre 2016 n'a pas été confirmé par le deuxième trimestre.

Au cours du premier trimestre 2016, selon l'INSEE, les nuitées de clients étrangers, particulièrement en région parisienne, ont continué à baisser (-2,7 %), mais nettement moins qu'au cours du quatrième trimestre 2015 (-8,7 %) et la fréquentation touristique dans les hébergements collectifs touristiques s'est redressée grâce à la clientèle française.

Les chiffres du deuxième trimestre 2016 sont venus démentir les quelques signes encourageants du début d'année. La fréquentation globale a baissé de 4,8 %, (8,5 % pour les clientèles étrangères et 2,9 % pour les clientèles françaises) et a porté sur tous les types d'hébergement. La région parisienne, où la fréquentation étrangère a baissé de 12,9 % dans les hôtels et de 20,2 % dans les autres hébergements collectifs touristiques, continue d'être plus affectée que la province.

L’Ile-de-France est particulièrement touchée. Le secteur du tourisme en Ile-de-France a perdu un milliard d’euros de chiffre d’affaires au cours du premier semestre 2016 selon le comité régional du tourisme d’Ile-de-France. Par rapport au premier semestre 2015, **les hôteliers franciliens ont accueilli un million de touristes français et internationaux en moins**. À l’exception des clientèles du Proche et Moyen-Orient qui connaissent des évolutions positives, toutes les autres clientèles sont en baisse. Le nombre de Japonais s’est effondré de 46,2 % au premier semestre, celui des Italiens de 27,7 % et celui des Russes de 35 %.

La région Ile-de-France a annoncé un plan de redressement du tourisme le 30 octobre 2016. 23 millions d’euros devraient lui être consacrés dans son budget 2017. Il comprend un certain nombre de mesures dont le caractère est très disparate : des « volontaires du tourisme », étudiants parlant anglais, seront déployés sur les principaux sites touristiques, un *CityPass*, titre unique d’accès aux transports et aux sites touristiques devrait « simplifier la vie des touristes », dans le domaine de la sécurité, une convention avec le ministère de l’intérieur sera signée pour « déployer des commissariats mobiles sur les principaux sites touristiques à partir de janvier 2017 » financés par la région à hauteur de 1 million d’euros. En juin 2017, un site unique, *Welcome to Paris Région* sera lancé pour permettre aux touristes de préparer leur séjour et d’acheter des prestations touristiques. Enfin, la pratique des langues étrangères chez les professionnels du tourisme sera améliorée en finançant notamment des formations professionnelles et des sessions de e-learning.

B. L’ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU TOURISME AU NIVEAU DE L’ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES EST CONFUSE

Le secteur français du tourisme se caractérise par une grande atomisation qui complexifie la structuration de la filière et sa promotion au niveau de l’État comme au niveau des collectivités territoriales.

1. Le partage de la compétence tourisme au niveau de l’État

Comme le montre l’organigramme page suivante, le partage de la compétence tourisme entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère chargé de l’économie n’est pas simple, particulièrement au regard de la tutelle commune sur Atout France.

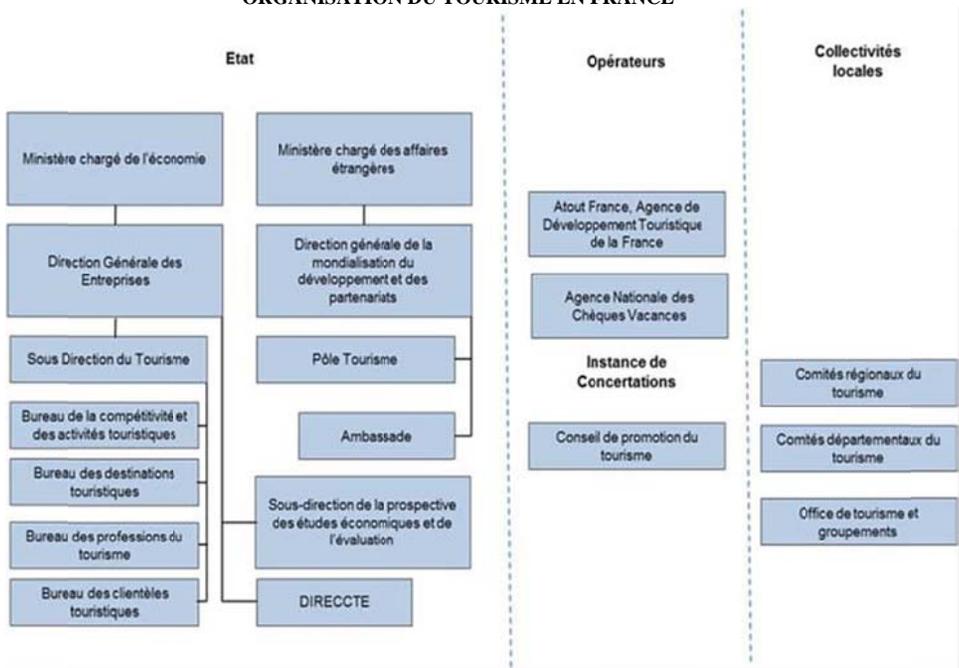
Si le ministère des affaires étrangères est plus particulièrement chargé de la promotion du secteur du tourisme à l’international, de l’implantation et du développement à l’international des entreprises françaises, du parcours des touristes (accueil, sécurité, visas) et des partenariats internationaux, le ministère de l’économie conserve la tutelle sur les activités de réglementation, de classement et d’ingénierie touristique d’Atout France.

Au sein du conseil d'administration du GIE, les deux ministères sont représentés et doivent coordonner leurs actions pour mener à bien cette cotutelle.

Deux ministres avec chacun un secrétaire d'État se partagent la compétence tourisme. L'image qui a pu être donnée aux citoyens dans les médias par les visites successives de quatre ministres différents en charge du tourisme manque de cohérence.

Le Rapporteur spécial estime que le tourisme a besoin d'un seul ministre, mais d'un ministre fort. À ce titre, il se félicite de l'impulsion donnée par M. Laurent Fabius au secteur quand il était ministre des affaires étrangères.

ORGANISATION DU TOURISME EN FRANCE



Source : OCDE, d'après la DGE 2015.

2. La loi NOTRE n'a pas instauré de chef de file sur le tourisme et la dispersion des moyens et des actions demeure

Promulguée le 7 août 2015, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements et créé une nouvelle répartition spécialisant la région dans le domaine économique, le département dans celui des solidarités et les intercommunalités dans la gestion de proximité.

Le tourisme constitue une exception à ce cadre juridique, puisque la promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme est restée une compétence partagée entre les trois échelons territoriaux.

Le Rapporteur spécial considère qu'il aurait été tout à fait possible de parvenir à une organisation s'appuyant, d'une part, sur les offices de tourisme à vocation locale et, d'autre part, sur les conseils régionaux agrandis, avec des comités régionaux plus puissants qui auraient constitué les chefs de file du tourisme.

La loi prévoit le transfert de la compétence tourisme dont la création d'offices de tourisme aux EPCI, mais les conditions de transfert sont différentes en fonction du statut de l'EPCI : communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ou encore métropole. Ainsi, les communes des communautés urbaines et des communautés d'agglomération gardent la compétence tourisme (promotion du tourisme et création d'offices de tourisme) jusqu'au 31 décembre 2016. Après cette date, la compétence sera automatiquement transférée à l'EPCI. Les communautés urbaines ou métropoles peuvent, elles, déjà créer des offices de tourisme intercommunaux sur tout ou partie de leur territoire.

La multiplicité des organismes est le reflet du partage de la compétence entre les trois échelons territoriaux. En l'absence de répartition claire des compétences touristiques entre les différents échelons, de coordination réelle et de chef de file, ce partage génère une dispersion des moyens et des actions de promotion qui pourtant représentent **735 millions d'euros pour les trois niveaux de collectivités territoriales**

Le département, à travers son comité départemental du tourisme, établit un schéma d'aménagement touristique départemental. Tous les conseils départementaux sont dotés d'un comité départemental du tourisme (CDT) ou d'une agence de développement touristique du département (ADT), dont le budget moyen est de 2 millions d'euros. Pour l'ensemble des CDT, le budget cumulé est de 220 millions d'euros. Pour les offices de tourisme et syndicats d'initiative (OTSI), le site internet d'Offices de tourisme de France indique un budget cumulé de 409 millions d'euros. Selon « Destinations régions », nouveau nom de la fédération nationale des comités régionaux du tourisme, le budget total des comités régionaux du tourisme pour 2015 était de 106 millions d'euros, dont la moitié consacrée à la promotion.

Trop d'instances s'occupent du tourisme et des doublons de compétence existent à tous les échelons administratifs. Atout France, par exemple, reçoit de multiples commandes sur les mêmes marchés. En l'absence de clarification politique en amont, l'Agence doit assurer la coordination et tenter de convaincre les opérateurs territoriaux de fédérer leurs actions afin d'en maximiser l'impact.

L'exemple de l'Ile-de-France est particulièrement significatif. Aux côtés du comité régional du tourisme (CRT), on trouve l'office du tourisme et des congrès de Paris (OCTP), les 7 comités départementaux du tourisme et les 133 offices de tourisme ou syndicats d'initiative franciliens (OTSI).

Entre tous ces acteurs, notamment l'office du tourisme de la Ville de Paris et le CRT, la Chambre régionale des comptes⁽¹⁾, a relevé de nombreux doublons de compétences, des déperditions de moyens, des contradictions d'actions et déplore une concurrence commerciale, créée par la nécessité de dégager des ressources propres dans un contexte de difficultés budgétaires.

Une mutualisation des moyens est indispensable pour que le secteur du tourisme arrive à exister pleinement et pour la réalisation d'économies de fonds publics.

Le transfert aux régions de l'aide aux entreprises du tourisme est contesté par les départements

La loi NOTRe a considérablement renforcé le rôle de la région en matière de développement économique. À cet égard, l'octroi d'aides aux entreprises semble lui appartenir pleinement à compter du 1^{er} janvier 2017.

Une circulaire du 22 décembre 2015, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de la loi NOTRe, précise en effet : *« La région est désormais seule compétente pour définir et octroyer des aides en faveur de la création ou l'extension d'activités économiques. Les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides, dans un cadre conventionnel avec la région. La région peut leur déléguer l'octroi de ces aides. »* Elle mentionne l'article L. 4251-20 du code général des collectivités territoriales qui stipule que les conseils départementaux peuvent maintenir les financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire jusqu'au 31 décembre 2016.

En matière d'investissements, régions et métropoles sont désormais des acteurs incontournables avec une compétence exclusive dans le domaine économique. Même si la compétence tourisme s'inscrit dans les actions de développement économique, l'Assemblée des départements de France souhaiterait poursuivre l'accompagnement des entreprises touristiques. Cette question doit être tranchée par le Conseil d'État.

La circulaire du 22 décembre 2015 a fait l'objet d'un référé visant à obtenir sa suspension provisoire en urgence et un recours pour excès de pouvoir a été déposé par l'Assemblée des départements de France (ADF) devant le Conseil

(1) Rapport de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur le comité régional du tourisme de la région Ile-de-France publié en août 2015.

d'État. Celui-ci vient de rejeter la suspension provisoire en urgence mais doit se prononcer sur le fond dans les prochains mois.

Outre les problèmes soulevés par cette nouvelle organisation, le transfert de la compétence relative à la création d'offices de tourisme aux intercommunalités n'est pas toujours adapté aux stations classées

À compter du 1^{er} janvier 2017, la loi NOTRe prévoit le transfert de cette compétence des communes aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette mesure aura pour conséquence la réorganisation complète des implantations des offices de tourisme sur le territoire.

Jusqu'à présent, les communes décidaient librement d'organiser cette compétence, soit en conservant leur office de tourisme communal, soit en mutualisant les offices de tourisme au sein d'un office de tourisme intercommunal qui, en s'appuyant sur un projet de territoire partagé par l'ensemble des membres de l'établissement public de coopération intercommunale, définissait une stratégie touristique fondée sur la promotion d'une destination globale.

Mais ce modèle intercommunal, aussi vertueux soit-il, n'a pas nécessairement vocation à s'appliquer à toutes les communes et il est inadapté à certaines stations classées de tourisme. En effet, ces pôles d'excellence touristique sont de véritables entreprises, impliquant acteurs publics et privés qui agissent ensemble dans le cadre d'un office de tourisme communal pour assurer la promotion, l'animation et la commercialisation, missions indispensables à leur compétitivité. La disparition de tous les offices de tourisme communaux priverait les stations classées de tourisme d'un outil efficace et performant permettant d'assurer la promotion et le rayonnement des destinations phares, tant sur le plan intérieur qu'internationalement.

3. Par dérogation à la loi NOTRe, les stations classées de tourisme pourront conserver ou créer leur office de tourisme

Le projet de modernisation de développement et de protection des territoires de montagne, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016, a vocation à promouvoir l'emploi et le tourisme dans les territoires de montagne tout en renforçant la protection de l'environnement. Il modifie la répartition des compétences en matière de tourisme au sein du bloc communal, afin de soutenir la visibilité de certaines communes touristiques.

L'article 18 du projet de loi introduit, en particulier, la possibilité d'une dérogation au transfert de la compétence promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République a instauré au profit des intercommunalités. Cette dérogation, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2017, sera ouverte aux communes classées « stations de tourisme » ou en cours de classement. Elle permettra aux communes concernées de conserver ou créer leur propre office de tourisme.

Les stations classées de tourisme craignent de voir leur spécificité dissoute dans un ensemble de collectivités n'ayant pas la même orientation touristique et d'être ainsi privées de la possibilité de mener à bien une stratégie adaptée à leur identité perdant ainsi leur capacité d'attractivité.

Pour bénéficier de cette dérogation, les élus devront au moins avoir engagé la démarche de classement en station de tourisme, par délibération du conseil municipal, avant le 1^{er} janvier 2018.

C. LA CONCURRENCE DES DESTINATIONS ÉTRANGÈRES S'ACCENTUE

Selon l'Organisation mondiale du tourisme, le nombre d'arrivées de touristes internationaux en 2015, en hausse de 4,6 %, a atteint un total de 1,2 milliard à l'échelle mondiale, soit 52 millions d'arrivées de plus que l'année précédente. La croissance du tourisme mondial va continuer à être très forte dans les prochaines années, les arrivées de touristes internationaux dans le monde devant augmenter de 3,3 % (43 millions de touristes) par an entre 2010 et 2030 pour atteindre 1,8 milliard, d'ici 2030.

La part française relative dans cette croissance du tourisme est sur une baisse tendancielle notamment au profit de la zone Asie Pacifique.

1. La France dans le tourisme mondial est sur une baisse tendancielle

La progression des arrivées de touristes est plus rapide en Espagne et aux États-Unis

En 2015, la France reste la première destination en termes d'arrivées de touristes internationaux avec 84,5 millions d'arrivées. Elle conserve sa première place devant les États-Unis (77,5 millions) et l'Espagne (68,2 millions).

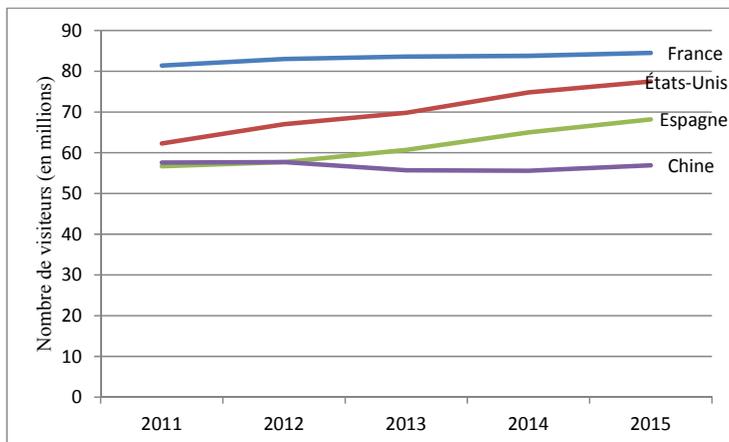
Cependant, alors que la progression est de 3,3 % aux États-Unis, de 5,1 % en Espagne, elle n'est que de 0,9 % en France.

ÉVOLUTION DES ARRIVÉES DE TOURISTES INTERNATIONAUX

(en millions)

	2011	2012	2013	2014	2015
France	81,4	83	83,6	83,8	84,5
États-Unis	62,3	67	69,8	74,8	77,5
Espagne	56,7	57,7	60,7	65	68,2
Chine	57,6	57,7	55,7	55,6	56,9

Source : OMT.



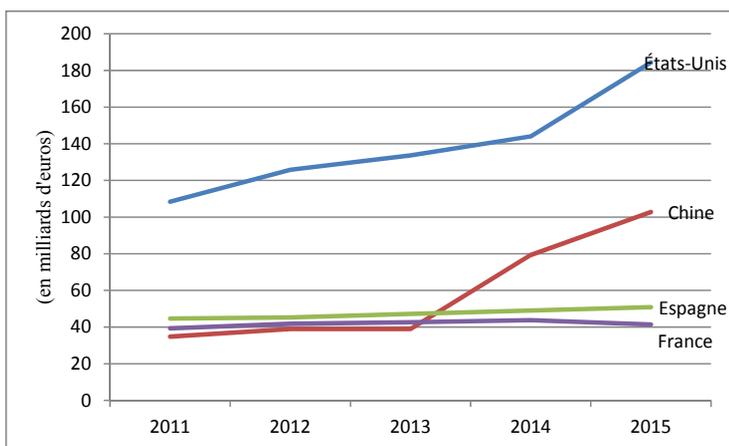
Et parallèlement, les recettes du tourisme sont en baisse.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU TOURISME INTERNATIONAL

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
États-Unis	108,4	125,8	133,6	144	184,3
Chine	34,8	38,9	38,9	79,3	102,8
Espagne	44,7	45,3	47,2	49	50,9
France	39,3	41,8	42,6	43,8	41,4

Source : OMT.



La France est passée depuis 2015 du troisième au quatrième rang en termes de recettes du fait d'une durée de séjour moins élevée derrière les États-Unis, la Chine et l'Espagne.

Les visiteurs étrangers ont dépensé 41,4 milliards d'euros en 2015 en France contre 43,8 en 2014. La France est devancée par les États-Unis (184,3 milliards d'euros) où les visiteurs viennent de plus loin, restent plus longtemps et dépensent donc plus, la Chine (102,8 milliards d'euros) et l'Espagne (50,9 milliards d'euros) qui compte moins de visiteurs de passage que la France.

En termes de dynamique des recettes, les résultats de ces trois pays sont meilleurs que ceux de la France. Entre 2014 et 2015, les recettes des États-Unis ont augmenté de 40,3 milliards d'euros, celles de la Chine de 23,5 milliards d'euros pendant que les recettes de la France baissaient de 2,4 milliards d'euros.

2. La captation de la croissance du tourisme chinois sera déterminante

La Chine est aujourd'hui le premier marché de touristes au monde, avec un record pour 2015 de 120 millions de séjours à l'étranger. Ils devraient être 200 millions à voyager à travers le monde en 2020. Leurs dépenses sont également considérables : plus de 165 millions de dollars en 2015 (contre 3,7 en 1995).

En France, la clientèle chinoise connaît une croissance sans précédent, atteignant pour la première fois en 2015 la barre symbolique des 2 millions (2,2 millions de touristes chinois accueillis en 2015 contre 1,7 en 2014). La France devient ainsi, en dehors de l'Asie, leur deuxième destination touristique, après les États-Unis.

En 2015, le poste « voyages » de la balance des paiements a dégagé un excédent bilatéral de 600 millions d'euros en partie grâce au développement très soutenu du tourisme chinois en France et à l'augmentation de leur pouvoir d'achat.

La délivrance accélérée des visas à destination notamment des clientèles chinoises (« visa en 48 heures ») depuis 2014 a permis d'accroître de 38 % le nombre de visas délivrés en 2015. Cette mesure a par ailleurs été renforcée début 2016 avec le passage au « visa en 24 heures » pour les groupes de touristes chinois venant en France.

Si on observe, depuis le début de l'année 2016, un ralentissement de la croissance des flux touristiques en provenance de Chine (- 17 % d'arrivées de touristes chinois sur l'ensemble de la France et - 22 % de visas délivrés sur les six premiers mois de l'année), l'évolution sur le long terme est à la hausse.

Compte tenu de l'enjeu que constitue ce marché, des actions de relance ont été engagées afin de capter une part croissante des 208 millions de déplacements internationaux des Chinois annoncés pour 2020 :

– le ministère des affaires étrangères a renforcé ses effectifs à Shanghai et Pékin afin de compléter les actions menées par Atout France en Chine. Un correspondant « tourisme » a été nommé au sein de l'Ambassade de France à

Pékin afin d'assurer une veille du marché chinois et de superviser la communication sur la destination France en lien étroit avec Atout France ;

– neuf centres externalisés ont ouvert à travers la Chine afin de faciliter les démarches de demandes de visas. Cela porte le nombre total de centres à quinze sur l'ensemble du pays. Une convention est également en cours de finalisation avec les opérateurs des centres externalisés de visas, afin d'assurer la promotion de la France dans ces centres ;

– l'enveloppe de 2,5 millions d'euros débloquée dans le cadre du premier comité d'urgence financera une campagne promotionnelle de relance, à destination notamment de la clientèle chinoise. Une action de gestion de *l'e-réputation* de la destination France (suivi des conversations sur les réseaux sociaux de la destination et création de contenus en neuf langues dont le chinois-mandarin) a été engagée ainsi que le lancement de campagnes de communication sur le site *France.fr*.

D. DEUX COMITÉS D'URGENCE POUR LE TOURISME RÉUNIS EN 2016

À la suite de l'impact négatif des attentats sur la fréquentation touristique, notamment en Ile-de-France, **un premier comité d'urgence pour le tourisme s'est tenu le 13 juillet 2016.**

Les ministres en charge du tourisme souhaitaient entendre les professionnels sur l'impact des attentats sur la fréquentation touristique, l'impact prévisible du Brexit pour les régions très dépendantes du marché anglais (Périgord, Centre, Val de Loire et Normandie) et les effets de la campagne de relance de la destination Paris. Les professionnels ont par ailleurs reconnu la réussite de l'Euro 2016 avec des images positives de Paris qui ont circulé sur les réseaux sociaux et des niveaux de fréquentation très élevés dans les autres villes hôtes (+ 55 % de fréquentation à Lille, + 35 % à Marseille, + 100 % à Lens).

L'attentat de Nice et la situation préoccupante des réservations sur Paris pour le deuxième semestre 2016 ont justifié la convocation d'un deuxième comité d'urgence le 13 septembre dernier. Un point spécifique a été fait sur les résultats touristiques de « Paris / Ile-de-France » et « Nice / Provence-Alpes-Côte-d'Azur », avec cinquante professionnels et partenaires du secteur du tourisme.

Le ministre des affaires étrangères a insisté sur la nécessité de renforcer les actions de promotion destinées au plan de relance de la destination France, au-delà du 1,5 million d'euros débloqué en urgence début 2016. Au regard de la conjoncture et de la contraction prévue des recettes de visas, en partie reversées à Atout France pour des actions de promotion, le ministre des affaires étrangères a annoncé, lors de cette réunion, **un effort exceptionnel de 10 millions d'euros** dès cette année qui, sur la réserve du ministère, seront versés à Atout France.

Un accent sera mis sur les régions en situation de fragilité. L'opérateur Atout France sera chargé de la mise en œuvre des actions de promotion ainsi financées.

Par ailleurs, la BPI a annoncé la suspension pour six mois des échéances de paiement des crédits des hôteliers niçois, en prévision d'une baisse de leur activité après l'attentat du 14 juillet, comme elle l'avait fait pour les hôteliers parisiens après les attentats du 13 novembre 2015. Des dispositifs relatifs à l'activité partielle, à l'étalement des cotisations fiscales et sociales et à l'intervention de BPI France en matière de trésorerie et de financement ont été mis en place.

Le comité interministériel sur le tourisme, qui doit annoncer de nouveaux engagements en faveur du secteur et allouer à Atout France des moyens supplémentaires pour renforcer les actions de promotion de la destination France, a été reporté au 7 novembre 2016. La deuxième conférence annuelle sur le tourisme est programmée pour le 17 novembre prochain.

II. LE TOURISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION *ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT* CONSACRÉS À ATOUT FRANCE DEVRONT ÊTRE RENFORCÉS

Les crédits de l'action *Diplomatie économique et développement du tourisme* du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* sont consacrés à au GIE Atout France, rattaché au ministère des affaires étrangères depuis 2015.

1. L'exercice budgétaire 2016 d'Atout France

a. La répartition des produits de l'opérateur

En 2016, les sources de financement d'Atout France proviennent à hauteur de 53,9 % de son budget des subventions de l'État (36,3 millions d'euros comprenant la subvention pour charge de service public d'un montant de 31,5 millions après mise en réserve et les attributions de produits issus des recettes de visas à hauteur de 4,5 millions d'euros) et à hauteur de 46,1 % de recettes de partenariat (31 millions d'euros dont 2,2 millions d'euros de cotisations de ses adhérents et 0,82 million d'euros d'adhésion aux clusters).

ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DES PRODUITS DE L'OPÉRATEUR

PRODUITS	2013**	2014**	2015**	2016
Subventions de l'État	35 251	33 788	34 267	36 341***
<i>dont subvention pour charges de service public*</i>	30 362	29 079	29 719	31 529
Ressources propres	34 546	33 768	36 671	30 957****
Total	69 798	67 556	70 938	67 298

Source : questionnaire budgétaire.

*La subvention pour charges de service public correspond au versement effectif après mise en réserve.

** Les données correspondent aux comptes financiers votés après clôture de l'exercice.

*** dont 4,5 millions d'attributions de produits issus des recettes de visas.

****ce chiffre s'explique notamment par le déploiement de la loi NOTRe qui, par regroupement des compétences tourisme dans les EPCI a réduit de facto les contributions d'adhésion à l'opérateur.

b. L'attribution d'une part du produit de la recette additionnelle des droits de visas à Atout France que très partiellement effective à ce jour

Conformément au décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 portant attribution de produits au budget du ministère des affaires étrangères, **l'attribution d'une part du produit des recettes additionnelles des droits de visas à Atout France a été actée en 2016.**

En application d'un accord entre le ministère des affaires étrangères et le secrétaire d'État au budget, deux neuvièmes de la recette additionnelle des droits de visas par rapport à l'année précédente sont attribués au ministère des affaires étrangères pour le recrutement de vacataires supplémentaires dans les services des visas et pour la promotion du tourisme. La clé de répartition pour 2016 prévoit que, jusqu'à un million d'euros, les sommes sont affectées à la rémunération des vacataires et, au-delà d'un million d'euros, le solde est réparti entre la rémunération des vacataires (10 %) et la promotion du tourisme (90 % versés à Atout France).

L'arrêté du 26 juillet 2016 portant ouverture de crédits d'attributions de produits a ouvert un montant de **6 millions d'euros sur le programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires**. En application de la clé de répartition, en 2016, 1,5 million d'euros seront consacrés à la rémunération de vacataires supplémentaires pour les services des visas et **4,5 millions d'euros seront dédiés à la promotion du tourisme via Atout France**.

Ces crédits supplémentaires sont destinés au lancement d'opérations de communication et de promotion destinés à appuyer l'ensemble du secteur touristique français :

– une enveloppe d'1,5 million d'euros doit être consacrée au plan de relance de la destination France post-attentats.

En effet, la première action demandée par le ministère a été la mise en œuvre d'un plan de relance de la destination France. Cette campagne est dotée d'un budget global de 2,5 millions d'euros. Au 1,5 million d'euros de participation de l'État s'ajoute un million d'euros provenant de partenariat avec les collectivités territoriales et les acteurs privés du secteur. La conduite de la campagne a été confiée à Atout France et lancée par le ministre le 30 mai ;

– deux millions d'euros sont fléchés sur le financement de la nouvelle stratégie numérique d'Atout France ;

– un million pour renforcer la structure et les actions de promotion de l'opérateur.

Au 30 octobre 2016, sur les 4,5 millions d'euros, seul un million a été perçu par l'opérateur, en deux versements (700 000 euros en mars 2016 et 300 000 euros en juillet 2016). Une partie risque d'être versée au titre de 2017.

c. La répartition des charges de l'opérateur

Le tableau ci-dessous montre que 88,9 % des charges de l'opérateur constituent des dépenses d'intervention sur les différents marchés touristiques, dont 82,2 % concernent des activités de promotion et d'ingénierie.

RÉPARTITION DES CHARGES DE L'OPÉRATEUR SUR 2016

(en milliers d'euros)

	Budget 2016	Pourcentage
Dépenses par axe d'intervention (opé. + fonct.)	59 830	88,9 %
Promotion	50 954	75,7 %
Ingénierie et développement du territoire	4 405	6,5 %
Centre de ressources	1 068	1,6 %
Immatriculation et classement	887	1,3 %
Projets spécifiques à valider	2 515	3,7 %
Fonctionnement de la structure (support)	6 536	9,7 %
Directions administratives + support	4 681	7,0 %
Sous-direction "projets"	876	1,3 %
Réseau	979	1,5 %
Amortissements	732	1,1 %
Mesure d'économie de fonds propres	- 282	- 0,4 %
Subvention d'équilibre (PTY Australie)	482	0,7 %
Total des charges	67 298	100

Source : Atout France.

2. L'exercice 2017 d'Atout France

a. La subvention à Atout France est en baisse de 2 % par rapport à 2016

La subvention pour charges de service public à Atout France s'élève pour 2017 à 33,08 millions d'euros alors qu'elle était de 33,35 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016. Sur les 33,08 millions d'euros, 0,4 million d'euros est alloué à la sécurité.

À périmètre constant, déduction faite du million d'euros versé sur les recettes de visas, la baisse de la subvention est de 2 % (– 0,67 million d'euros).

b. L'attribution d'une fraction des recettes additionnelles sur les visas de tourisme sera faible en 2017

Le principe de l'attribution d'une part du produit de la recette additionnelle des droits de visa à Atout France a été reconduit pour 2017 sans toutefois qu'il soit possible à ce stade de déterminer le montant des crédits.

En effet, la fraction de recettes sur les visas ne portant que sur la part additionnelle, la crise que connaît le tourisme cette année aura très probablement pour conséquence des recettes faibles pour Atout France en raison de la diminution probable du nombre de visas demandés en 2016. Ces recettes additionnelles des droits de visas 2016 ne seront connues qu'en début d'année 2017.

c. Les cotisations des comités régionaux vont mathématiquement baisser

La fusion des comités régionaux du tourisme dans les nouvelles régions aura une incidence sur la nature des partenariats noués entre Atout France et les organismes territoriaux partenaires de l'opérateur, ainsi que sur le montant des engagements financiers qui y sont associés.

Le ministre des affaires étrangères a annoncé lors de la deuxième réunion du comité d'urgence pour le tourisme du 13 septembre dernier un effort exceptionnel de **10 millions d'euros** pour renforcer les actions de promotion d'Atout France, dont les fonds devraient être disponibles avant la fin de l'année.

À ce jour, comme indiqué précédemment, seul un million a été perçu par l'opérateur.

Il est effectivement indispensable, au regard de la conjoncture et de la contraction prévue des recettes de visas, que des moyens supplémentaires soient fléchés vers l'opérateur afin de garantir la réussite de ses missions.

3. La politique des ressources humaines d'Atout France

Dans le projet de loi de finances pour 2017, 308 ETPT sous plafond sont autorisés, soit 4 ETPT de moins qu'en 2016.

La présence de 33 ETPT publics « mis à disposition » complique, en réalité, la gestion des ressources humaines d'Atout France qui serait tout à fait favorable à la transformation de ces postes en contrats de droit privé.

Compte tenu du départ de 4 ETPT « mis à disposition » en 2016, leur nombre en 2017 sera de 29 et n'aura pas été compensé par l'augmentation des emplois sous plafond, qui diminuent aussi de 4 unités, passant de 312 à 308 ETPT, ce qui porte à 8 les suppressions d'emplois réellement supportées par l'opérateur.

En outre, des critiques récurrentes sont formulées à Atout France sur le fait l'opérateur n'est pas uniquement centré sur la promotion à l'international. Atout France a indiqué avoir donné son accord à plusieurs reprises pour que ses activités relatives aux immatriculations (3 salariés de droit privé) soient reprises par la DGE.

L'opérateur a privilégié la réduction des effectifs sur le siège et a optimisé ses ressources pour le redéploiement des effectifs sur le réseau international. Le ministère des affaires étrangères a aussi participé directement au renforcement de la présence d'Atout France sur des zones et pays stratégiques en mettant à sa disposition un directeur pour la zone ASEAN (association des nations de l'Asie du sud-est) basé à Singapour et trois agents supplémentaires sur Shanghai et Pékin.

En 2016, le ministère des affaires étrangères a également renforcé le réseau international en nommant, dans les ambassades, **163 correspondants tourisme** qui devraient permettre de démultiplier les actions de l'opérateur, en particulier dans les pays où celui-ci n'est pas physiquement présent, et ainsi créer une couverture planétaire sur la thématique « tourisme ». Un « *Guide des bonnes pratiques – Faire du réseau diplomatique l'avant-poste de la promotion de la destination France et des entreprises du secteur touristique* » a été diffusé à l'ensemble du réseau afin de définir les modes de fonctionnement entre les différents acteurs.

4. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance pour 2016-2018

Pour prendre en compte les conclusions du rapport conjoint de novembre 2015 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères relatif à Atout France, un nouveau contrat d'objectifs et de performance entre l'État et Atout France a été signé le 2 juin 2016. Il définit le cadre dans lequel l'opérateur développe ses actions sur la période 2016-2018 pour la mise en œuvre de la politique du tourisme.

Le contrat d'objectifs et de performance distingue quatre axes :

- assurer une gestion performante ;
- mieux définir et piloter les actions de promotion ;
- améliorer la structuration et la qualité de l'offre ;
- assurer la veille économique et l'observation.

Le rapport d'inspection a demandé à Atout France de refonder sa comptabilité analytique, ce qui aura un coût de 210 000 euros, et de renforcer la fonction ressources humaines du GIE par le recrutement d'un directeur.

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCONOMIE

Les crédits sont portés par l'action 21 *Développement du tourisme* du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*. L'objectif de cette action est de 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.

Pour 2017, les autorisations d'engagement s'élèvent à 2,38 millions d'euros et les crédits de paiement à 4,26 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dépenses de fonctionnement						
Enquêtes statistiques et études	0,81	5,05	0,59	1,89	1,96	2,46
Dépenses d'intervention						
Développement des politiques touristiques	1,78	1,44	1,26	1,78	1,44	1,26
Partenariats internationaux	0,37			0,37		
Marque Qualité tourisme	0,21	0,17	0,17	0,21	0,17	0,17
Développement des politiques sociales	0,43	0,36	0,37	0,43	0,36	0,37
Contractualisations CPER et hors CPER	0	0	0	0,21	0	0
Total dépenses d'intervention	2,79	1,97	1,79	3	1,97	1,79
Total	3,6	7	2,38	4,9	3,9	4,26

Source : projets annuels de performances 2015, 2016 et 2017.

1. Les dépenses de fonctionnement financent des enquêtes statistiques

Ces crédits financent des enquêtes statistiques, demandées par l'Union européenne et conduites en partenariat avec la Banque de France, indispensables pour disposer des données touristiques économiques et de fréquentation. Elles sont réalisées dans le cadre de marchés publics pluriannuels selon deux thématiques : le suivi de la demande touristique des Français (SDT) et l'enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE). Ces deux enquêtes ont fait l'objet de nouveaux marchés en 2016 et sont engagées pour 3 ans. Ce dispositif est complété par les enquêtes de fréquentation conduites en partenariat avec l'INSEE.

Par ailleurs, une partie des crédits de fonctionnement est destinée à des études touristiques ponctuelles.

2. Les dépenses d'intervention se concentrent sur des axes stratégiques

Développement des politiques touristiques

En 2017, la direction générale des entreprises (DGE) concentrera les ressources disponibles sur un nombre limité d'axes stratégiques :

– le soutien aux entreprises innovantes, notamment en renforçant les actions visant à la création d'un réseau à la fois national et international de structures d'appui aux *start-up* innovantes du tourisme ;

– la poursuite de la diversification et de la qualité de l'offre française passant par le développement de pôles d'excellence afin de la rendre plus visible et lisible en particulier à l'international. En 2017, la DGE soutiendra des actions en faveur de l'itinérance, de la gastronomie, de l'œnotourisme, des savoir-faire ou du tourisme de mémoire ;

– le renforcement des partenariats avec les grandes fédérations touristiques sur des actions structurantes telles que l'innovation, le tourisme de mémoire ou le tourisme fluvial. Il s'agira aussi d'appuyer les fédérations dans leur transition numérique. La DGE souhaite en outre encourager la mutualisation d'actions avec les ministères partenaires de la défense, de la culture ou de l'outre-mer pour soutenir l'émergence d'actions structurantes favorables à l'attractivité du territoire ;

– des actions en faveur de la formation, de l'emploi des saisonniers ou de la gestion prévisionnelle des emplois dans le secteur de l'hôtellerie pour aider les secteurs à trouver, à travers des ressources humaines formées et efficaces, les leviers de leur croissance.

Marque Qualité Tourisme

L'objectif est aussi de capitaliser sur les actions de communication lancées en 2016 pour améliorer la qualité de l'accueil des visiteurs, professionnaliser l'hospitalité française et déployer la **marque Qualité Tourisme** sur l'ensemble du territoire.

En 2017, les financements seront donc consacrés à la promotion et au déploiement de la marque Qualité tourisme au sein des opérateurs du tourisme, au soutien des dispositifs territoriaux de déploiement de la marque en association avec CCI France et Tourisme et Territoires, à l'accompagnement de la création de nouveaux référentiels-types et outils dématérialisés de gestion de la marque.

Développement des politiques sociales

Les crédits d'intervention permettront d'aider au départ en vacances de publics cibles, en particulier les ménages modestes. De manière générale, ces actions soutiennent des programmes d'acteurs institutionnels du tourisme social, les marques de l'État créées pour développer une offre touristique accessible et toute mesure permettant de favoriser l'accès aux vacances pour tous.

Les actions 2017 en faveur du départ en vacances s'appuieront notamment sur les conclusions de l'étude sur les acteurs du tourisme social, lancée par la DGE en 2015, qui seront présentées au cours du dernier trimestre 2016.

C. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU TOURISME : PLUS DE 900 MILLIONS D'EUROS

S'ajoutent à ces crédits modestes, trois dépenses fiscales dont le coût global est évalué pour 2017 à 921 millions d'euros.

Dépenses fiscales	Coût de la mesure en 2016 (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires
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	73	3,7 millions de salariés
Taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les hôtels	680	34 000 entreprises
Taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les campings classés	168	8 000 entreprises
Total	921	

Source : *Projet annuel de performances 2017.*

D. LE DISPOSITIF CENSI-BOUVARD RÉORIENTÉ VERS LA RÉHABILITATION

1. Le Gouvernement donne un coup d'arrêt à l'investissement dans la construction de résidences de tourisme.

Sur la période 2007-2013, le parc des résidences de tourisme a connu une croissance supérieure à 25 % dans de nombreuses régions. Cette évolution indique un important dynamisme de l'investissement dans la construction neuve de résidences de service qui a pu être encouragé par des dispositifs d'incitation fiscale comme le dispositif dit Censi-Bouvard.

Ce dispositif, régi par l'article 119 *sexvicies* du code général des impôts, a été introduit par la loi de finances pour 2009. Il prend la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements immobiliers qui est accordée à tout contribuable qui acquiert, au sein d'une résidence de services⁽¹⁾, un logement neuf ou en état final d'achèvement ou un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation ou de rénovation. **La réduction d'impôt pour 2016 est égale à 11 % de l'investissement réalisé, dans la limite de 300 000 euros de dépenses. Ce dispositif est réservé aux loueurs en meublé non professionnels et est conditionné à l'engagement de louer le logement pendant une durée minimale de neuf ans.**

(1) Sont éligibles les résidences étudiantes, les résidences de tourisme classées, les résidences d'affaires et les résidences de santé publique.

Le rapport interministériel d'évaluation du dispositif Censi-Bouvard d'octobre 2015 note que ledit dispositif, en ne distinguant pas la nature de l'investissement, a pu conduire à privilégier les constructions neuves, plus rentables, au détriment des opérations de rénovation de l'hébergement touristique. Le dispositif ne permet donc pas une bonne prise en compte des besoins des territoires en matière de réhabilitation du parc existant. Or, le vieillissement chronique des résidences touristiques construites durant les années 1960-1980 entraîne à la fin de chaque période de bail une diminution du nombre de lots exploités. Les lots qui sortent rejoignent alors les « lits froids » (lits occupés moins de quatre semaines par an). Par ailleurs, la dégradation du bâti nuit au dynamisme des stations de sports d'hiver et à l'attractivité de la destination France.

2. Les dispositions du projet de loi de finances pour 2017 visent les travaux de grande ampleur sur les parties communes

Afin de répondre à ces enjeux, l'article 41 du projet de loi de finances pour 2017 modifie le dispositif Censi-Bouvard.

D'une part, il a été décidé que ce dispositif, qui arrive à son terme au 31 décembre 2016, ne serait pas prorogé pour l'année 2017. Seule une exception est prévue s'agissant des résidences pour personnes âgées ou handicapées ou des résidences pour étudiants, afin de tenir compte de l'insuffisance de l'offre de logements pour ces catégories de personnes.

D'autre part, il est proposé de créer une réduction d'impôt pour la réhabilitation des résidences de tourisme. La réduction d'impôt s'appliquera à un taux de 20 %, sur une période allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019, pour la réalisation de travaux de grande ampleur, et dans la limite d'un plafond de dépenses de 22 000 euros par logement. Les travaux éligibles sont énumérés au II dudit article. Ils recouvrent des travaux de grande ampleur portant uniquement sur les parties communes de la copropriété et ayant une importante dimension énergétique (isolation thermique, énergie renouvelable...), mais aussi les travaux visant à faciliter l'accueil des personnes handicapées et ceux de ravalement.

3. Des dispositions du projet de loi Montagne complètent l'incitation à la réhabilitation de l'hébergement de loisir

Le projet de loi Montagne comporte également plusieurs dispositions destinées à renforcer le soutien à la réhabilitation de l'immobilier de loisir.

D'une part, l'article 19 simplifie la procédure des « unités touristiques nouvelles » (UTN), qui encadre juridiquement les constructions touristiques en montagne. Ainsi, il opère une distinction entre les « UTN structurantes » et les « UTN locales » et prévoit leur intégration aux documents de planification. Les premières, du fait de leur fort impact sur le foncier, ont vocation à être programmées dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et les secondes dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) en raison de leur portée plus limitée. Ces

documents d'urbanisme doivent prendre en compte les besoins de réhabilitation de l'immobilier touristique. L'objectif est avant tout de promouvoir une stratégie raisonnée en matière de développement touristique à moyen terme.

D'autre part, l'article 21 modifie les dispositions du code de l'urbanisme concernant le dispositif « opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir » (ORIL) qui a été instauré par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000. Ce dispositif peut être mis en place par les communes ou intercommunalités et doit permettre d'inciter les propriétaires à réhabiliter leurs hébergements sur le marché locatif grâce notamment au versement de subventions publiques.

Le rapport parlementaire sur le projet de loi « Montagne » publié en septembre 2016 souligne toutefois le caractère limité des résultats quantitatifs de l'ORIL : 1 300 logements seulement ont été réhabilités dans le cadre depuis 2000, alors qu'on estime que 90 000 logements touristiques nécessitent une telle opération dans les stations de montagne. Ce bilan serait lié au caractère très rigoureux des conditions requises pour bénéficier de l'ORIL.

Afin de susciter une plus vaste utilisation du dispositif, le projet de loi de finances pour 2017 instaure donc un assouplissement de ces critères. Il supprime l'obligation de mettre en location le bien réhabilité par l'intermédiaire d'un professionnel pendant au moins neuf ans, et octroie davantage de marge de manœuvre aux collectivités dans la définition des contreparties à respecter pour les bénéficiaires.

III. L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE À L'ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE CONFÉRENCE ANNUELLE DU TOURISME

A. UNE PLATEFORME D'INVESTISSEMENT D'UN MILLIARD D'EUROS, MAIS PAS ASSEZ DE PROJETS PERTINENTS

Afin de soutenir l'objectif d'accueillir 100 millions de touristes en 2020, BPIFrance et la Caisse des dépôts ont défini à la demande du Gouvernement une stratégie d'avenir pour le secteur touristique. Elle s'est traduite par le lancement annoncé par Laurent Fabius, à l'occasion de la première conférence annuelle du tourisme en octobre 2015, de **France Développement Tourisme**, plateforme d'investissement dédiée au tourisme, dont l'objectif est de financer à hauteur de 1 milliard d'euros les hébergements, infrastructures, équipements et PME touristiques sur les années 2016-2021. Elle s'articule autour de trois dispositifs d'investissement distincts.

1. Le fonds 500 : la Foncière Développement Tourisme dédiée à l'hébergement touristique

La Caisse des dépôts et Foncière des régions ont signé un accord le 6 avril 2016 pour le lancement au deuxième trimestre 2016 de la Foncière Développement Tourisme.

La Foncière Développement Tourisme est dédiée en priorité à la rénovation et à la construction d'infrastructures hôtelières lourdes. L'objectif de levée de fonds propres est de 500 millions d'euros pour réaliser un milliard d'investissements. Dotée d'un capital initial de 200 millions d'euros apporté à part égale par la Caisse des dépôts et Foncière des Murs (filiale de la Foncière des régions), conformément à l'accord signé entre les deux parties début avril 2016, la Foncière Développement Tourisme est aujourd'hui opérationnelle.

Ce dispositif concernera essentiellement la construction ou rénovation lourde d'hôtels, villages vacances ou résidences situés dans les zones littorales, de montage et les zones touristiques dynamiques (notamment œnotourisme, parcs d'attraction...), en France métropolitaine à l'exclusion des dix plus grandes villes dont la présence d'hôtels pour touristes d'affaires les rend moins sensibles à la saisonnalité et donc au financement. Ces biens seront ensuite mis en bail auprès d'opérateurs comme Accor, Louvre Hôtels Group, NH Hôtels, Club Med.

Ce projet a pour objectif de mobiliser les investisseurs institutionnels, de déployer des capacités nouvelles de financement pour soutenir le développement et la modernisation de l'hébergement touristique afin de contribuer à l'attractivité et la compétitivité de la destination France.

La Caisse des dépôts a toutefois indiqué que c'était moins le financement de ces opérations qui pouvait poser problème que l'émergence et le montage de projets pertinents. **Le Rapporteur spécial a pu constater que des projets locaux pertinents d'investissement hôtelier connaissent de gros problèmes de financement. Il ne voudrait pas que l'effet d'annonce l'emporte sur la réalisation concrète de projets.**

2. Le fonds 400 : une enveloppe d'intervention dédiée aux territoires et gérée par la Caisse des dépôts

Une enveloppe de 400 millions d'euros de fonds propres mobilisés sur cinq ans à hauteur de 80 millions par an doit permettre par effet de levier la réalisation d'environ 3 milliards d'euros d'opérations. Cette enveloppe de fonds propres de la direction des investissements et du développement local de la Caisse des dépôts vise le financement de la construction ou de la rénovation des hébergements de toute nature sur l'ensemble du territoire ainsi que des équipements touristiques.

La spécificité de ce fonds porte sur l'investissement dans des infrastructures touristiques qui ne sont pas de l'hébergement, mais qui ont un fort impact territorial.

Six catégories d'équipements ont été identifiées à ce jour : les palais des congrès et parcs des expositions, les équipements sportifs, les ports de plaisance, les parcs à thème, les stations thermales, le patrimoine historique et culturel. Ces 400 millions d'euros seront également amenés à financer des projets numériques en lien avec l'attractivité des territoires (par exemple, la plateforme internet de réservation « N'PY » regroupant sept domaines skiables des Pyrénées).

Fin août 2016, la direction des investissements et du développement local avait déjà engagé 40 millions d'euros de fonds propres permettant la réalisation d'environ 490 millions d'euros d'opérations.

3. France investissement tourisme : un fonds de capital développement créé par BPIFrance, doté de 100 millions d'euros

Le fonds vise à soutenir les PME du secteur par des prises de participations minoritaires (0,5 à 5 millions d'euros), mais aussi au travers d'un accompagnement. Plus de 60 entreprises sont accompagnées par BPIFrance dans cinq secteurs d'activité : hôtellerie, voyages et transports touristiques, loisirs, restauration et solutions dédiées au tourisme (distribution, collaboratif, digital...).

Plusieurs initiatives ont déjà été mises en œuvre : le lancement du réseau France Hostels en octobre 2015, le soutien à l'acquisition des vedettes du Pont neuf par France Tourisme en février 2016.

Au total, 29 millions d'euros ont été investis entre novembre 2015 et fin août 2016.

B. DES PROJETS TOURISME FINANCÉS AU TITRE DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA)

Une communication en Conseil des ministres le 22 juin 2016 a confirmé que le secteur touristique ferait partie des secteurs couverts en priorité par le troisième volet du programme d'investissements d'avenir. Des projets touristiques pourront être financés au titre des objectifs du PIA3 que sont :

– la promotion des territoires d'innovation et des démonstrateurs. Une enveloppe d'un montant global de 1,5 milliard d'euros permettra de financer des démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition, notamment des territoires touristiques souhaitant faire évoluer leur modèle économique vers un modèle plus vertueux, adapté à la fois aux nouvelles exigences des clientèles touristiques internationales et aux enjeux de la transition écologique ;

– le soutien à l’innovation. Les projets portés par le secteur touristique s’inscriront à la fois dans les enveloppes de soutien à l’innovation collaborative (550 millions d’euros) et d’accompagnement et de transformation des filières (1 milliard d’euros) qui pourront financer des projets de mutualisation de moyens entre acteurs du tourisme, mais aussi tous les projets innovants visant à renforcer à la fois la sécurité et la sûreté sur les sites touristiques ;

– l’accompagnement de « l’industrie du futur ». Une enveloppe de 100 millions d’euros permettra de financer de l’ingénierie pédagogique afin d’adapter le niveau de qualification aux enjeux des secteurs stratégiques couverts par le PIA. En matière de tourisme, seront financés en priorité des projets de formation visant à améliorer la qualité de l’accueil, le niveau en langues étrangères et à renforcer les modules dédiés à l’innovation et à l’entrepreneuriat dans les formations touristiques ;

– l’accélération de la croissance des PME et ETI : le concours d’innovation, doté de 300 millions d’euros au total, pourra cibler des projets touristiques, notamment dans le domaine du numérique et de la sûreté touristique.

Au total, au moins 350 millions d’euros pourraient être mobilisés pour le secteur du tourisme.

C. LE FONDS TOURISME SOCIAL INVESTISSEMENT

La Caisse des dépôts a également créé un « Fonds Tourisme Social Investissement » pour la rénovation et la mise aux normes des villages vacances du tourisme social.

Ce fonds est aujourd’hui capitalisé à hauteur de 75 millions d’euros de fonds propres avec l’ANCV, l’Ircantec et le Crédit Coopératif en faveur de la rénovation et de la mise aux normes des sites du tourisme social. Cela représente **un potentiel d’environ 300 millions d’euros de travaux**, compte tenu de l’effet de levier généralement constaté.

IV. LA STRUCTURATION DE L’OFFRE EST ESSENTIELLE

1. La mise en valeur des contrats de destination et des marques territoriales protégées est indispensable

Les vingt contrats de destination actuels sont bâtis sur un cahier des charges reposant sur la notion de marques de destination, de visibilité internationale et d’innovation. Ils visent à impliquer les acteurs touristiques publics et privés dans la mise en œuvre de stratégies de destination valorisant la diversité de l’offre touristique française pour conquérir de nouveaux visiteurs internationaux. Vingt destinations phares ont été sélectionnées, réparties sur l’ensemble du territoire national et proposant une offre mieux structurée et plus visible à l’international. Ces destinations sont extrêmement variées, valorisant des territoires urbains ou ruraux, littoraux ou montagneux, centrés sur le patrimoine

naturel, artistique ou architectural, les activités sportives ou le bien-être, la gastronomie ou encore l'œnotourisme.

Les vingt contrats sont : Autour du Louvre-Lens, Bretagne, Champagne, Corse, Guyane, Destination Paris, Provence-arts de vivre, Pyrénées, Vallée de la Dordogne, Bordeaux, Biarritz-destination golf, Auvergne, Baie du Mont Saint-Michel, Bourgogne, Montagnes du Jura, Destination impressionnisme, Massif des Vosges, Lyon cité de la gastronomie, Val de Loire, Voyage dans les Alpes.

Ces contrats de destination sont en cours de mise en œuvre. Ils sont suivis localement par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et par Atout France, en lien avec la direction générale des entreprises et la mission tourisme du ministère des affaires étrangères.

Les vingt contrats de destination doivent constituer de véritables contrats d'objectifs réunissant les acteurs publics et privés autour de plans d'actions concertés. Les contrats d'objectifs pourraient constituer les outils de la concertation et de la négociation entre collectivités.

Un premier bilan a été établi en décembre 2015. Après une première phase d'appropriation marquée par les signatures des acteurs locaux et l'organisation de la gouvernance, l'ensemble des contrats de destination est entré dans sa déclinaison opérationnelle.

Les premières actions mises en œuvre en 2015 ont porté prioritairement sur la promotion en France et à l'étranger (communication numérique, actions de prospection et de promotion, actions de marketing partagé) et sur la structuration de la destination (création d'espaces d'accueil aux portes d'entrée, formation à la qualité d'accueil, soutien à des produits touristiques).

Afin de favoriser les échanges d'expériences et de bonnes pratiques, **une rencontre nationale entre les acteurs des vingt contrats de destination a été organisée par les services de la DGE en juillet 2016.** Cette journée a permis d'amorcer un fonctionnement en réseau et de suivre le bilan.

Il apparaît que tous les contrats de destination sont actifs dans la structuration de leur destination même si les coopérations entre entités et les gouvernances ont mis plus ou moins de temps à se mettre en place selon l'historique du territoire. Tous ont travaillé sur la qualification de l'offre touristique et la promotion à destination des marchés étrangers cibles et certains ont développé de réelles innovations (numérique, observation des clientèles, cahier de tendances...).

La réelle différence avec les modèles de promotion des pays concurrents de la France repose davantage sur **la capacité de l'État à coordonner l'action de l'ensemble des acteurs au service d'objectifs partagés** mais aussi sur la capacité de ces acteurs à construire des **partenariats public/privé** suffisamment solides pour lancer des plans de promotion ambitieux sur ces contrats de destination.

Le Rapporteur spécial souhaiterait la création d'un répertoire national du patrimoine touristique à vocation internationale au sein duquel des destinations même modestes pourraient trouver leur place.

2. La mission ingénierie est au cœur la structuration de l'offre et doit être conservée par Atout France

En 2015, l'ingénierie d'Atout France a structuré plusieurs guides techniques permettant aux acteurs touristiques de mieux décrypter les évolutions des attentes clientèles et de diffuser les meilleures pratiques de développement. Ces outils, commercialisés à plusieurs milliers d'exemplaires, constituent des leviers opérationnels utiles pour toutes les entreprises et les destinations. Ont notamment été expertisés les dynamiques d'investissement par filière et territoire, le marché du spa et du bien-être, les processus stimulant la réhabilitation de l'immobilier de loisir ou l'impact des applications numériques.

L'ingénierie d'Atout France a été mobilisée par les préfets de montagne pour expertiser tous les projets d'investissement structurants soumis à une procédure « UTN de massif » en zone de montagne et a également piloté le dispositif d'expertise mis en place par l'État, l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) et la Caisse des dépôts en direction de la filière tourisme social et associatif dans le cadre de la création du fonds « Tourisme Social Investissement ».

Selon le rapport d'activité de l'opérateur, Atout France a par ailleurs réalisé 850 journées d'appui conseil, 20 projets avec 12 pays étrangers, 168 expertises de projets, 140 accompagnements de partenaires (dont ceux concernés par le déploiement des vingt contrats de destination, des pôles d'excellence et des missions Export french travel/tourisme à la française).

700 millions d'euros d'investissements ont été appuyés par l'ingénierie d'Atout France. 680 000 euros de commandes de prestations ont été passés à 32 cabinets conseils privés afin d'accroître la qualité de l'ingénierie touristique française et la faire rayonner à l'international.

Il est à noter qu'à compter de janvier 2016, l'ingénierie intègre également toutes les missions de l'opérateur portant sur l'observation et la veille (analyses conjoncturelles, lettres de veille internationales, focus distribution...).

La mission ingénierie est pleinement cohérente avec les orientations principales définies par Atout France pour 2017 autour de six objectifs prioritaires :

- créer une dynamique autour des marques mondiales en s'appuyant notamment sur les contrats de destination et les pôles d'excellence ;
- jouer sur les valeurs émotionnelles de la destination France ;
- privilégier un marketing segmenté et ciblé ;
- développer la présence de l'opérateur sur le numérique ;
- tisser des liens durables avec les réseaux d'influenceurs, presse traditionnelle et leaders d'opinion ;
- développer les connaissances de l'opérateur de l'environnement des marchés et de la distribution pour mieux cibler les opportunités d'action.

V. LE NUMÉRIQUE DEVENU LE PRINCIPAL FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT D'UNE DESTINATION

L'expérience touristique est aujourd'hui indissociable du numérique, en raison de l'hyper-connectivité des touristes : 90 % des voyageurs choisissent déjà leur destination de vacances en consultant internet et 84 % décident de leurs hôtels en ligne.

Le taux de pénétration des réservations *online* en France a dépassé les 45 % en 2013 pour atteindre 20 milliards d'euros, répartis entre les fournisseurs en direct (57 %) et les agences de voyages en ligne (OTA, 43 %). Chaque mois, *Tripadvisor* reçoit 270 millions de requêtes (dont 100 millions pour les seuls restaurants) et réserve un million de couverts dans 10 000 restaurants.

En 2025, 80 % de la population mondiale devrait être connectée. **Le nouveau touriste est d'abord et avant tout connecté** et le numérique est devenu le principal facteur de développement d'une destination.

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU *M-TOURISME*

Comme tous les autres secteurs de l'*e-commerce*, le tourisme est largement impacté par la banalisation de l'usage des terminaux mobiles. *Voyages-sncf.com* demeure en 2015 l'enseigne leader du *m-tourisme* avec près de 60 % du trafic de son site généré par ce canal et un volume d'affaires de 710 millions d'euros (soit plus de 20 %). Cette tendance devrait largement se généraliser, l'internet mobile affichant une progression nettement plus importante et rapide que l'internet fixe.

On estime que 98 % des voyageurs emportent leur smartphone, ce qui leur permet d'accéder à de nombreux services et informations touristiques depuis leur lieu de séjour. Selon une étude d'Atout France, 67 % des clientèles européennes

restent connectées sur leur smartphone pendant leur séjour touristique. Si la grande partie du temps passé sur ce canal est consacrée aux réseaux sociaux, les principaux usages touristiques en mobilité sont l'organisation du déplacement (itinéraire, géolocalisation), la recherche d'une prestation touristique et la consultation des avis de voyageurs. Ce nouveau mode de consommation touristique fait écho au développement de nouveaux services par les professionnels du secteur (développement d'applications dédiées, sites en *responsive design*, généralisation des points d'accès Wifi dans les établissements, exploitation des nouvelles technologies connectées...). Le mobile constitue donc, pour ces acteurs, un moyen de proposer leurs services à tout moment, de manière très réactive. Pour les touristes, il constitue une opportunité d'appréhender un séjour touristique de manière plus autonome, plus spontanée mais surtout plus personnalisée.

B. LA STRATÉGIE NUMÉRIQUE DE LA FRANCE, QUASI INEXISTANTE PENDANT DE NOMBREUSES ANNÉES, A LAISSÉ LE CHAMP LIBRE AUX NOUVEAUX ACTEURS

Internet a favorisé le positionnement de nouveaux acteurs intermédiaires sur le secteur du tourisme, les *pure players* ou les *Online travel agencies* (OTA) dont la croissance demeure exponentielle. Ce succès s'explique notamment par un modèle économique reposant sur la diffusion d'offres diversifiées *via* un canal unique et à des prix très bas. Les comparateurs de prix ou les grands moteurs de recherche internationaux se positionnent également sur le marché de *l'e-tourisme* dans le but de diversifier leur modèle économique.

Pour les hébergeurs en particulier, internet constitue une opportunité d'interagir directement avec les clients et, afin d'être mieux référencés, ils ont recours aux OTA. Toutefois après avoir concurrencé les acteurs traditionnels du tourisme, les *pure players* se retrouvent également confrontés à l'hégémonie des géants du Net (Google) et doivent à leur tour modifier leur stratégie, notamment en se spécialisant.

Le marché de la réservation d'hébergements est aujourd'hui très fragmenté. La réservation en ligne représente 23 % du marché et les plateformes de réservation représentent 70 % du marché de la réservation en ligne.

1. Les OTA accroissent la visibilité en ligne des hôteliers : l'exemple de *Booking.com*

Booking.com est une société de réservation d'hébergements créée en 1996 aux Pays-Bas appartenant au groupe *Priceline*. Elle emploie aujourd'hui 13 000 personnes au sein de 184 bureaux à travers le monde. En France, *Booking.com* emploie près de 650 personnes à travers huit bureaux (Paris, Nice, Bordeaux, Lyon, Chamonix, Montpellier, Rennes et Strasbourg) et un centre de relation client, situé à Tourcoing.

Depuis sa création *Booking.com* a permis la réservation de plus d'un milliard de nuitées. Aujourd'hui, *Booking.com* propose un million d'hébergements à la réservation, dont 58 000 en France et génère la réservation d'1,1 million de nuitées chaque jour.

Booking.com permet aux hôteliers d'accroître considérablement leur visibilité en France et à l'international. La disponibilité du site en 42 langues et son implantation dans 227 pays et territoires offrent une exposition internationale sur le marché de l'hôtellerie. La plateforme est aussi un moyen, notamment pour les hôteliers indépendants disposant de peu de moyens d'investissement, de disposer d'un canal de distribution par internet disponible sur ordinateur, tablette ou téléphone portable.

2. Les avis en ligne jouent un rôle de plus en plus essentiel : l'exemple de *Tripadvisor*

Tripadvisor, société américaine de 3 000 personnes dont le siège est à Boston, est une plateforme d'avis en ligne générée par les utilisateurs. 255 avis sont émis à la minute et le site compte 385 millions de visiteurs par mois.

Après avoir prospéré sur la diffusion d'avis clients en ligne, *Tripadvisor* tend à faire évoluer son modèle vers la planification de séjours, afin de concurrencer les OTA. La plateforme a élargi les services rendus à ses usagers, en proposant un comparateur de prix et, depuis un an, un dispositif de réservation. Ces nouveaux services permettent également aux prestataires référencés sur le site de capitaliser sur leur audience, moyennant une commission comprise entre 12 et 15 % qui se substitue à celle opérée par les OTA « traditionnelles » si la réservation est effectuée sur *Tripadvisor*.

L'article 52 de la loi pour une République numérique fait l'obligation aux **plateformes d'avis en ligne** (*TripAdvisor* mais également à toute plateforme offrant ce service) de délivrer une **information loyale, claire et transparente** sur la publication et le traitement des avis des consommateurs.

Les plateformes sont notamment tenues d'informer leurs clients sur d'éventuels contrôles des avis, la date de mise en ligne des avis, les raisons justifiant leur rejet, ou encore de mettre en place un service permettant de signaler les avis dont l'authenticité est douteuse. *Tripadvisor* a indiqué avoir mis en place bien avant la loi des algorithmes permettant de s'assurer de la fiabilité des avis qui constituent le fer de lance de la société.

La richesse des données de ces plateformes, que ce soit *Tripadvisor* ou ses concurrents, devrait être mieux exploitée, dans un cadre mutualisé avec les acteurs publics du tourisme, pour accompagner les stratégies de destination.

3. La force d'attraction de l'économie collaborative : l'exemple d'*Airbnb*

Les principales transactions en ligne générées par l'économie collaborative sont la réservation d'hébergements de vacances auprès de particuliers et l'organisation de covoiturages. Cette tendance s'illustre par l'expansion très rapide de la plateforme *Airbnb* lancée en 2008, qui a déjà offert un hébergement à 10 millions de touristes en France, témoignant ainsi de la force d'attraction de son modèle. Dans la même lignée, le site français *BlablaCar*, est devenu en quelques années le leader du covoiturage en Europe, en rassemblant plus de 20 millions de membres répartis sur 19 pays et valorisant en 2016 un chiffre d'affaires de 1,6 milliard d'euros. Cette multiplication des canaux de distribution a largement favorisé la segmentation des prestations touristiques permettant ainsi aux internautes de personnaliser leurs voyages.

Sur *Airbnb*, la France est la deuxième destination la mieux représentée derrière les États-Unis. *Airbnb* propose 300 000 logements en France dont 50 000 à Paris. 93 % d'entre eux seraient des résidences principales ; 80 % de l'offre se situe hors de la région Ile-de-France et 15 % des logements proposés le sont dans des lieux où il n'y a aucune offre alternative d'hébergement.

Une réelle opportunité pour le développement des territoires

L'impact d'*Airbnb* est positif pour une destination touristique en accroissant l'offre sur un segment d'hébergement non couvert par l'hôtellerie (touriste recherchant un mode de consommation dit « collaboratif » en immersion) ou sur des territoires sans autre alternative d'hébergement. *Airbnb* devient ainsi un pilier du développement des territoires ruraux où il ne prend pas de parts de marché.

Ce mode d'hébergement moins onéreux dégage des compléments de revenus aux ménages

Ce mode d'hébergement permet à des ménages modestes, en raison d'un coût plus faible de la nuitée que dans l'hôtellerie, de partir plus facilement en vacances. Le profil du locataire est différent de celui du client d'hôtel : il est souvent plus jeune et familial mais plus volatil, avec de faibles ressources. Selon *Airbnb*, en termes de consommation touristique, un client de la plateforme dépenserait en moyenne 600 euros par séjour. Ce complément injecté dans l'économie locale est important puisque le budget moyen du séjour d'un client d'hôtel en Ile-de-France s'établit à 454 euros selon le comité régional du tourisme d'Ile-de-France.

Les locations touristiques par les particuliers *via* une plate-forme de location sur internet apportent également un complément utile de revenus aux ménages (en moyenne un peu moins de 2 000 euros par an, soit environ 26 nuitées) qui leur permet d'accroître leur pouvoir d'achat.

Si cette économie collaborative peut être un facteur d'émulation pour l'hôtellerie car elle accélère la nécessaire modernisation de l'offre (bâti et services avec des concepts innovants), **il ne faut toutefois pas qu'elle conduise à une concurrence déloyale.**

Les statistiques de l'Insee ne font pas apparaître d'effet d'évaporation massif au profit d'*Airbnb*. Si l'on prend la référence de Paris, le taux d'occupation s'est établi en 2015 en moyenne à 79,4 % pour les hôtels soit un très bon niveau, malgré un contexte difficile (81 % en 2014).

Le tableau ci-dessous relatif à la répartition des hébergements sur Paris-Ile-de-France montre que l'hôtellerie reste le mode d'hébergement prédominant.

RÉPARTITION DES HÉBERGEMENTS SUR PARIS ET L'ILE-DE-FRANCE

Hôtellerie	57 %
Reste de l'hébergement marchand : campings, résidences de tourisme, meublés de tourisme, locations saisonnières de courte durée dont l'offre <i>via</i> les plateformes	9 %
Hébergement non marchand (amis, famille)	34 %

Source : Comité régional du tourisme Ile-de-France 2014.

Toutefois ce type de locations, en retirant du marché locatif traditionnel un nombre important de logements, encourage une hausse des loyers et des prix d'achat des logements dans les zones tendues.

Dans l'objectif de sensibiliser les loueurs au respect de la réglementation, la mairie de Paris a ouvert ses données sur les locations de meublés touristiques sur le site *opendata.paris.fr* et publie une carte des logements ayant fait l'objet d'une autorisation de changement d'usage en matière d'urbanisme,

Depuis avril 2016, avant même le vote de la loi pour une République numérique, dès lors que la location d'une résidence principale est susceptible de dépasser la limite autorisée de 120 jours par an, *Airbnb* adresse un courriel de rappel à l'ordre à en-tête de la mairie de Paris.

En outre, la plateforme collecte directement la taxe de séjour auprès des hôtes à Paris depuis le 1^{er} novembre 2015 et, depuis août 2016, dans 19 autres villes (*cf. infra*).

C. DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE NUMÉRIQUE

Le ministère des affaires étrangères a fléché une enveloppe de 2 millions d'euros, issue d'une attribution de produits générés par les recettes de visas, pour financer la stratégie de communication numérique d'Atout France afin que le GIE soit en mesure de s'adapter aux exigences toujours plus grandes de l'économie numérique et qu'il puisse s'appuyer sur de nouveaux outils afin d'accompagner le lancement de campagnes spécifiques (référencement, campagnes de positionnement, réseaux sociaux, *etc.*).

Atout France a entrepris la refonte de sa politique numérique afin d’optimiser ses actions de promotion sur internet et de nouer des partenariats avec de grands acteurs commerciaux, pour mieux valoriser les offres et produits de l’ensemble de la chaîne touristique.

1. Le nouveau portail de la destination France : *France.fr*

À la demande du ministre des affaires étrangères et du développement international, le Premier ministre a cédé l’URL *France.fr*. Atout France a basculé son site *rendezvousenFrance* sur cette nouvelle adresse le 8 octobre 2015. Ce nouveau site ambitionne de devenir le portail Internet national de promotion de la destination France, qui valorisera notamment les pôles d’excellence touristique. Il est disponible en 17 langues et propose 31 versions distinctes en fonction de la nationalité de l’internaute. Cette action a fortement accru la visibilité de l’opérateur au niveau mondial (plus de 10 millions de visiteurs uniques entre octobre et décembre contre 13 millions de visiteurs sur l’ancien site en un an).

Un portail spécifique pour l’œnotourisme a également été créé *visitfrenchwine.fr* lancé par le ministre des affaires étrangères le 9 février 2016. La création de ce dernier site fait écho à la feuille de route du pôle d’excellence œnotourisme lancé par le ministère dans le cadre des travaux du Conseil de promotion du tourisme.

Le nom de domaine *France.fr* permet désormais de mettre en place un nouveau modèle media avec de la publicité de produits correspondant à la destination France et ainsi d’assurer à terme un autofinancement de la stratégie numérique de l’opérateur. L’identification des partenaires est en cours de réflexion. Dans le cadre du nouveau contrat d’objectif et de performance de l’opérateur (COP 2016-2018), Atout France proposera une stratégie numérique visant à augmenter la visibilité et les contenus du site.

2. Le déploiement d’Atout France sur les réseaux sociaux et dans le numérique

Atout France s’est déployé en 2015 et depuis le début de l’année 2016 sur les réseaux sociaux. Il compte à ce jour plus de 3 millions de « fans » sur les réseaux sociaux dans le monde et 4,7 millions de contacts dans sa base de données, ce qui lui a permis en 2016 de monter plus de 350 campagnes de communication en ligne. **Ces résultats doivent permettre à la filière de commencer à mieux exploiter les potentialités liées au numérique et d’établir un meilleur équilibre entre les acteurs traditionnels du tourisme et les nouveaux acteurs du numérique.** Pour cela, Atout France et des acteurs privés continuent de signer des accords avec des acteurs privés du numérique, afin de contribuer à la promotion de la France dans le monde. La protection des marques françaises et des noms de domaine fait à ce titre l’objet d’une très grande vigilance.

3. Le projet Data tourisme de la DGE et le soutien aux *start up* du numérique

La diffusion et l'utilisation des datas constituent l'un des principaux enjeux d'innovation dans le tourisme. La loi pour une République numérique a introduit l'obligation pour les administrations et les collectivités de plus de 3 500 habitants de diffuser leurs données en open data.

Cette évolution du cadre législatif fait écho, dans le secteur touristique, au projet DATA tourisme porté la DGE et lauréat du programme d'investissements d'avenir visant à créer en 2017 une plateforme nationale de collecte et de diffusion en open data des données touristiques territoriales et susciter ainsi le développement de nouveaux services numériques.

Le développement des *start-up* du numérique peut faciliter l'adaptation de secteurs traditionnels du tourisme, notamment de l'hébergement (hôtellerie, résidence de tourisme) aux nouveaux enjeux. Il est encouragé par la mise en place d'incubateurs ou d'accélérateurs de croissance, en lien avec des structures de capital-risque. La BPI est devenue un acteur majeur du financement de ces *start-up*. Cet effort de mise place de structures d'accueil de jeunes entreprises et de recherche d'un accompagnement financier adapté doit être poursuivi et intensifié.

VI. ASSURER UN TRAITEMENT ÉQUITABLE ENTRE LES ACTEURS TRADITIONNELS DU TOURISME ET LES NOUVEAUX ACTEURS DU NUMÉRIQUE DOIT DEVENIR UNE PRIORITÉ

Face à la concurrence accrue constituée par le développement des nouveaux modes de consommation sur internet, les acteurs traditionnels du tourisme ont dû se repositionner et adapter leur offre afin de rester compétitifs. Ce changement de modèle économique du secteur implique de nouvelles règles de collaboration et de concertation entre les différents acteurs qui le composent.

A. LES HÔTELIERS DOIVENT ÊTRE VIGILANTS DANS LEUR STRATÉGIE COMMERCIALE ET GARDER LA MAÎTRISE DE LEUR DISTRIBUTION

Les hébergeurs ont insisté auprès des pouvoirs publics sur les conséquences négatives des clauses contractuelles signées avec les OTA et des pratiques commerciales observées, qui ne leur permettent plus de garder la maîtrise de leur distribution.

C'est pourquoi la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a mis fin à la clause de parité tarifaire. L'hôtelier peut désormais afficher sur ses canaux de distribution un prix inférieur au prix proposé aux centrales de réservation. **Toutefois le rapport de force entre plateformes et hôteliers n'a pas toujours permis une réelle modification de la politique tarifaire des hôteliers, les OTA ayant une arme de pression redoutable à travers la dégradation du référencement.**

L'objectif pour ces acteurs est de diversifier leurs canaux de distribution afin de ne pas dépendre uniquement de ces acteurs intermédiaires. Les technologies mobiles constituent à ce titre une opportunité d'améliorer leur visibilité (notamment en situation de proximité et dernière minute). C'est d'ailleurs le cas du groupe *Accorhotels* qui a choisi de regrouper l'ensemble de son parc hôtelier sur une seule application mobile afin de faciliter sa lisibilité et sa commercialisation auprès des mobinautes.

B. L'IMPOSITION DES REVENUS DES MEUBLÉS DE TOURISME

L'article 87 de la loi de finances pour 2016 a créé une obligation de remise aux utilisateurs des plateformes d'un récapitulatif annuel de leur revenu. Si le contribuable reste responsable de la déclaration de ses revenus, il est, depuis le 1^{er} juillet 2016, aidé et encouragé dans sa démarche par les plateformes.

Contrairement à la location de logements nus dont les produits sont imposés dans la catégorie des revenus fonciers, les revenus tirés de la location de meublés de tourisme, en tant que loueur non professionnel, sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ils doivent être déclarés en tant que bénéfices industriels et commerciaux (BIC), soit selon un régime forfaitaire (dit micro-bic), soit selon un régime réel (simplifié ou normal). Seuls les régimes réels permettent la déduction effective des amortissements pratiqués.

Le régime d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux

Régime forfaitaire micro-BIC

Lorsque les recettes annuelles issues de la location de logements meublés ne dépassent 32 900 euros, les loueurs en meublé non professionnel bénéficient d'un régime forfaitaire d'imposition dit « micro-bic ». Le revenu imposable est déterminé en appliquant un abattement de 50 % sur les recettes, directement déclarées sur la déclaration d'impôt sur le revenu. Les charges réelles ne peuvent pas être déduites, l'abattement représentant l'ensemble des charges y compris l'amortissement.

À titre de comparaison pour le régime micro foncier applicable aux locations nues, le taux d'abattement est de 30 %. Le taux d'abattement plus élevé en matière de BIC peut se justifier par la nécessité de tenir compte de l'amortissement et des frais spécifiques afférents au mobilier mais un différentiel de 20 points peut sembler excessif.

Régime réel d'imposition

Le revenu imposable est déterminé en déduisant des recettes tirées de la location les charges liées à l'activité et notamment les charges d'amortissement, d'intérêt de la dette, de frais d'acquisition et frais de gestion.

Les déficits, hors amortissements, subis par les loueurs en meublé non professionnel, sont imputables sur les bénéfices de même nature réalisés au cours de la même année et des dix années suivantes.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le 27 octobre dernier dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 un dispositif obligeant les particuliers qui louent des biens sur les plateformes à s'affilier au régime des indépendants et à payer des

cotisations sociales. Pour les particuliers qui louent un logement sur une plateforme le seuil de déclenchement a été fixé à 23 000 euros. Les revenus issus de la location seront alors taxés à 23,1 %. Le ministère des finances, dans son étude d'impact, estime que 10 000 personnes seraient concernées par la mesure et a chiffré un bénéfice de 10 millions d'euros pour le Trésor public.

Cette mesure, qui vise les « faux professionnels », risque aussi de toucher de vrais particuliers qui pourraient être dissuadés de mettre leur bien en location.

C. LES DISPOSITIONS DE LA LOI POUR UNE RÉPUBLIQUE NUMÉRIQUE EN MATIÈRE D'ENCADREMENT DES PLATEFORMES NE SONT PAS ASSEZ COERCITIVES

La loi pour une République numérique, adoptée le 7 octobre 2016, comporte plusieurs dispositions concernant la régulation des plateformes d'intermédiation, en particulier en matière d'hébergement touristique, en renforçant les obligations des propriétaires et des intermédiaires.

Sont concernées par les obligations du texte les plateformes de classement ou référencement (*Tripadvisor*, ...) et celles de mise en relation en vue de la vente d'un bien ou de la fourniture d'un service, des consommateurs avec des professionnels (*Booking.com.com*, *Expedia*, ...) ou des non-professionnels (*Airbnb*, *Abritel*, *Le Bon Coin*...). L'article 49 pose le principe selon lequel les opérateurs de ces plateformes sont tenus de délivrer aux consommateurs une information loyale, claire et transparente sur les conditions d'utilisation des services proposés, les modalités de classement ou déréférencement, la qualité de l'annonceur et les droits et obligations des parties.

En application de l'article R. 2333-51 du code général des collectivités territoriales, les opérateurs internet collecteurs sont soumis à l'obligation de tenir un registre indiquant pour chaque hébergement loué, l'adresse du logement, le nombre de personnes ayant logé, le nombre de nuitées constatées, le montant de la taxe perçue et, le cas échéant, les motifs d'exonération.

Deux dispositions de la loi visent à mieux encadrer la location de meublés de tourisme :

– la loi pour une République numérique prévoit, pour les communes ayant mis en place une autorisation de changement d'usage, la possibilité d'instituer par délibération un numéro d'enregistrement des meublés de tourisme, qu'il s'agisse de la location d'une résidence principale ou secondaire. **Ce numéro doit obligatoirement être publié par les plateformes dans les annonces de location.**

Il devrait permettre d'identifier plus facilement le dossier administratif en lien avec une annonce internet, tout en préservant les données personnelles du loueur (pas d'affichage de l'adresse exacte du logement ou de l'identité du loueur).

Toutes les communes pourront mettre en place une déclaration préalable pour toute location de meublés (issus d'une résidence principale comme secondaire). Toutefois la procédure est plus directe pour les communes de plus de 200 000 habitants (et la petite couronne parisienne) et les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants définies comme zones tendues, les autres communes devant obtenir une décision du préfet sur proposition du maire ;

– par ailleurs, **la loi prévoit que les plateformes devront s'assurer qu'un logement constituant la résidence principale du loueur ne dépasse pas les 120 jours de location annuels autorisés.** Si tel était le cas, elles devront informer la commune et suspendre l'annonce jusqu'à la fin de l'année en cours.

Le Rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la portée concrète de cette limitation à 120 jours, le propriétaire ayant la possibilité de mettre son bien en location sur plusieurs plateformes.

D. CRÉER UNE OBLIGATION DE DÉCLARATION AUTOMATIQUE DES REVENUS POUR LES PLATEFORMES

Dans le rapport du groupe de travail de la commission des finances du Sénat *Économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace* de septembre 2015, est préconisé, sur le modèle de la déclaration sociale nominative, la mise en place d'un système de déclaration automatique des revenus des particuliers par les plateformes internet *via* un tiers de confiance « le central ». Ce central calculerait ensuite le revenu agrégé et le transmettrait à l'administration fiscale.

Le Sénat a déposé des amendements en vue de la mise en place de ce dispositif lors de l'examen du projet de loi pour 2016, puis lors de l'examen du projet de loi pour une République numérique. Ces amendements n'ont pas été adoptés.

Un tel dispositif permettrait l'imposition des revenus de la location de meublés de tourisme, et plus globalement des activités sur les plateformes collaboratives, dans des conditions de droit commun (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), mais sa mise en place pose un certain nombre de difficultés liées notamment à l'identification des utilisateurs, la distinction entre particuliers et professionnels, le traitement différencié entre les intermédiaires physiques et les plateformes numériques.

VII. LA TAXE DE SÉJOUR

La réforme de la taxe de séjour adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2015 (article 67) est applicable depuis le 1^{er} janvier 2015. Cette réforme a introduit un nouveau barème et a ouvert la possibilité pour les communes de recourir à la taxation d'office. Elle a par ailleurs prévu la mise en œuvre de la

collecte de la taxe de séjour par les plateformes de réservation. Son décret d'application, entré en vigueur le 6 août 2015, apporte des éléments majeurs sur la collecte de la taxe de séjour par les opérateurs en ligne.

Rappel des points essentiels de la réforme

La création d'un nouveau barème

Le nouveau barème maintient les tarifs planchers et rehausse les tarifs plafonds de manière différenciée selon les natures et les catégories d'hébergements. L'effort le plus important est porté sur les hébergements « haut de gamme », l'effort modéré sur les hébergements « moyenne gamme » et inchangé pour les autres hébergements.

Les nouveaux tarifs de la taxe de séjour oscillent désormais entre 0,20 euro et 4 euros au lieu de 0,20 euro et 1,50 euro.

L'élargissement des natures d'hébergement

Dans le but d'améliorer le rendement de la collecte de la taxe de séjour, les personnes usant des emplacements dans les aires de camping-cars et les parcs de stationnements touristiques, peuvent désormais être redevables de la taxe de séjour.

Les opérateurs en ligne : de nouveaux collecteurs

Pour répondre à la problématique de l'iniquité fiscale entre les différentes formes d'hébergements, le décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire autorise les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation, de location ou de mise en relation d'un hébergement, à collecter la taxe de séjour pour le compte de l'hébergeur.

Une simplification des exonérations

La réforme a limité les exonérations applicables aux personnes mineures, aux titulaires d'un contrat de travail saisonnier employés dans la commune, aux personnes bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire et aux personnes qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à un montant que le conseil municipal détermine.

Des moyens de contrôle supplémentaires pour les communes et les groupements de communes

Le décret d'application du 6 août 2015, permet, en cas d'absence de déclaration, de déclaration erronée ou de retard de paiement de la taxe de séjour, à l'exécutif de la collectivité d'agir par le biais d'une taxation d'office.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette réforme, dont il a été à l'initiative, qui a permis d'augmenter le rendement du produit collecté et d'améliorer l'équité de traitement entre les différentes natures d'hébergement.

A. DES RECETTES EN HAUSSE POUR LES COMMUNES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

L'augmentation des recettes de la taxe de séjour en 2015 est due à plusieurs facteurs :

– *l'augmentation des tarifs applicables*

La révision des tarifs plafonds de la taxe de séjour a permis aux communes et aux EPCI d'augmenter leurs tarifs. Dès lors, mécaniquement, pour un nombre de nuitées constant, le montant de la collecte augmente ;

– *l'assimilation du mécanisme par les parties prenantes*

La réforme de la taxe de séjour en 2015 et l'importante communication par voie de presse ont permis de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés. Le mécanisme de la taxe de séjour a été assimilé par les collectivités locales et les hébergeurs. Son recouvrement apparaît désormais plus aisé notamment auprès des particuliers qui s'avèrent plus attentifs à leurs obligations. Par ailleurs, la mise en place progressive de la collecte de la taxe de séjour par les plateformes numériques devrait considérablement améliorer le recouvrement de la taxe à l'instar de la ville de Paris qui a perçu sur les deux derniers mois de l'année 2015, 1,2 million d'euros collecté par le site *Airbnb* ;

– *l'augmentation du nombre de communes collectrices*

Les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, en forte augmentation depuis la réforme territoriale de l'État, étendent à l'ensemble des communes membres la collecte de la taxe de séjour. Celle-ci est donc plus étendue sur les territoires.

Des échanges avec les communes collectrices de la taxe de séjour semblent indiquer la tendance à la hausse des recettes en 2015 par rapport à 2014, même en l'absence de données chiffrées consolidées. À Paris, il a été comptabilisé que le montant de la taxe de séjour collectée est passé de 30 millions d'euros en 2013 à 80 millions d'euros en 2015.

ESTIMATION DES PRODUITS PERÇUS PAR LES COMMUNES ET LES EPCI

(en millions d'euros)

Exercice	Communes bénéficiaires de la taxe de séjour	Produit global
2012	NC	236
2013	NC	247
2014	15 478 (dont 13 058 au sein de groupements)	258
2015	NC	NC

Source : DGFIP et PLF 2016, calculs DGCL.

L'estimation du produit de la taxe additionnelle départementale dont le montant est égal à 10 % de la taxe de séjour est de l'ordre de 11,4 millions en 2014 selon le rapport du Gouvernement au Parlement examinant l'opportunité et les modalités du transfert de la gestion de la taxe de séjour à l'administration fiscale.

**ESTIMATION DES RECETTES DE LA TAXE DE SÉJOUR FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS
TAXE DE SÉJOUR ADDITIONNELLE DÉPARTEMENTALE POUR L'ANNÉE 2015**

(en euros)

	Estimation minimale (peu probable)	Estimation moyenne (probable)	Estimation haute
Hôtels	69 088 147	149 240 063	229 391 978
Campings	23 391 268	38 570 277	53 749 286
Meublés de tourisme	1 740 119	4 132 782	6 525 446
Résidence de tourisme	54 685 350	118 315 055	181 944 760
Villages vacances et maisons familiales	8 271 514	22 746 665	37 221 815
	157 176 399	333 004 841	508 833 284

Source : DGE parc au 1^{er} janvier 2015- Estimations DGE-sous-direction du tourisme.

L'estimation probable des recettes pour 2015 est de 333 millions d'euros, soit une augmentation de près de 30 % par rapport à 2014.

**B. DES OUTILS MIS EN PLACE EN 2016 PAR LA DGFIP POUR
PERMETTRE LA PERCEPTION DE LA TAXE PAR LES PLATEFORMES**

L'outil support de la DGFIP visant à regrouper l'ensemble délibérations communales est en ligne depuis le mois d'avril 2016. En parallèle une nouvelle application dédiée à la taxe de séjour est accessible.

1. Un moteur de recherche visant à parcourir les délibérations

Conformément à l'article 67 de la loi de finances pour 2015, la DGFIP a développé un moteur de recherche consultable depuis le mois d'avril 2016 sur le site du ministère en charge du budget : *taxeséjour.impots.gouv.fr*. Il permet de visualiser les délibérations de près de 2 190 communes.

Il recense l'ensemble des délibérations des collectivités ayant institué la taxe de séjour. Cet outil a pour objet de renseigner les opérateurs en ligne des tarifs applicables et des périodes de perception des communes collectrices. La mise à jour de l'outil n'étant prévue que deux fois par an, l'article 90 de la loi de finances pour 2016 oblige les conseils municipaux à délibérer au plus tard le 1^{er} octobre de l'année précédant la période concernée, ceci afin d'assurer l'exactitude des données diffusées par la DGFIP.

2. Une application dédiée : l'OCSIT@N

En parallèle, la DGFIP a développé une application dédiée à la taxe de séjour qui permet aux communes ou aux groupements de communes d'insérer directement les données qui y sont relatives. Le recours à cette application constitue la modalité déclarative rendue obligatoire par l'arrêté du 17 mai 2016 relatif aux modalités de transmission et de publication des informations concernant la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire. Cela aura pour effet, d'une part de concentrer les données nécessaires pour les plateformes internet sans avoir à parcourir les délibérations et, d'autre part, de disposer de données fiables à l'échelle nationale. Cette application, nommée *OCSIT@N* (ouverture aux collectivités locales d'un système d'information des taxes annexes) est accessible sur le site www.impots.gouv.fr.

L'arrêté du 17 mai 2016 précise également les éléments que les collectivités locales devront renseigner directement dans l'application *OCSIT@N* avant le 1^{er} octobre de l'année pour être applicable l'année suivante :

- les dates de début et de fin de période de perception ;
- les tarifs de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement ;
- le montant de loyer maximal au-dessous duquel la taxe n'est pas due en application ;
- les taux d'abattement relatifs à la taxe de séjour forfaitaire.

Ces éléments une fois accessibles sur le site dédié favoriseront le développement de la collecte de la taxe de séjour des plateformes numériques qui demeure une faculté et non une obligation. Après *Airbnb*, la plateforme *Abritel* devrait s'inscrire dans cette démarche de collecte à compter du 1^{er} janvier 2017.

C. UNE COLLECTE DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LES PLATEFORMES ENCORE TROP PARTIELLE

La collecte de la taxe de séjour par les opérateurs en ligne vise à améliorer le recouvrement de la taxe, mais aussi à répondre à la problématique de l'iniquité fiscale entre les différentes natures d'hébergements.

Toutefois, cette faculté de « percepteur pour le compte d'autrui » n'est effective que si les sites intermédiaires opèrent eux-mêmes une transaction financière au moment de la réservation. Tel n'est pas le cas d'un certain nombre de plateformes comme *Le Boncoin*.

1. Rappel du dispositif de la collecte des opérateurs en ligne

L'article L. 2333-34-II du CGCT autorise les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation, de location ou de mise en relation d'un hébergement, à collecter la taxe de séjour pour le compte de l'hébergeur. Cette faculté de « percepteur pour le compte d'autrui » n'est effective que si les

sites intermédiaires opèrent eux-mêmes une transaction financière au moment de la réservation. En outre, cette collecte n'est possible que sous le régime d'une taxation au réel selon les termes de la loi. Le produit ainsi collecté sera alors reversé aux collectivités bénéficiaires une fois par an. Les opérateurs en ligne choisissent une date de versement avant le 1^{er} février de l'année suivant l'année de collecte de la taxe.

L'objectif est de rétablir une égalité de traitement entre hôtellerie classée et meublés de tourisme non classés loués par l'intermédiaire de plateformes.

2. *Airbnb* : une collecte effective dans Paris depuis le 1^{er} octobre 2015 et un élargissement progressif du dispositif de la collecte sur les autres territoires

La collecte par les plateformes numériques est progressive.

La plateforme *Airbnb* a institué la collecte de la taxe de séjour dans la ville de Paris et, à titre expérimental, dans la ville de Chamonix sur l'année 2015.

Depuis le 1^{er} octobre 2015, les voyageurs qui passent une nuit à Paris doivent systématiquement s'acquitter, auprès d'*Airbnb*, de la taxe de séjour (83 centimes par nuit et par personne). *Airbnb* a ainsi accepté de procéder à cette collecte auprès de ses utilisateurs et de reverser ensuite le produit de la taxe aux communes concernées.

Entre le 1^{er} octobre 2015, date à partir de laquelle *Airbnb* s'est engagé à collecter la taxe de séjour pour la ville de Paris, et le 31 décembre 2015, **le site de location a reversé à la commune 1,17 million d'euros. 40 000 euros ont été collectés pour le compte de la ville de Chamonix en cinq mois.**

Depuis le 1^{er} août 2016, la plateforme *Airbnb*, précurseur dans l'application du dispositif, a élargi la collecte de la taxe de séjour à 18 villes, qui représentaient, en 2015, 50 % des séjours réservés en France sur cette plateforme (Aix-en-Provence, Ajaccio, Annecy, Antibes, Avignon, Biarritz, Bordeaux, Cannes, La Rochelle, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Saint-Malo, Strasbourg et Toulouse).

Airbnb indique qu'il étendra la collecte de la taxe de séjour à davantage de villes à partir de 2017. Cette extension marque un premier pas vers une généralisation de la taxe de séjour à laquelle le Rapporteur spécial est très attaché. Il sera vigilant à l'implication des autres opérateurs de l'intermédiation locative touristique.

Le montant des recettes au titre de l'année 2016 n'est pas encore connu puisque le versement s'effectue une fois par an avant le 1^{er} février de l'année suivante.

D. CERTAINES MESURES SONT PERFECTIBLES

Si la réforme de la taxe de séjour a permis d'augmenter les ressources des collectivités et d'améliorer l'équité de traitement entre les natures d'hébergement, certaines mesures apparaissaient encore perfectibles pour de nombreux acteurs.

1. Mentionner la taxe additionnelle départementale dans les délibérations

La taxe de séjour additionnelle demeure trop peu connue auprès des hébergeurs. L'obligation de mentionner la taxe de séjour additionnelle dans les délibérations des communes ou des groupements l'ayant instituée aurait pour effet de renforcer l'information auprès des hébergeurs sur leurs obligations.

2. Rendre obligatoire la collecte de la taxe additionnelle départementale lorsque la collecte est assurée par une plateforme numérique

Les textes actuels dissocient la taxe de séjour de la taxe additionnelle départementale (article L. 2333-34 du CGCT) ce qui peut avoir pour effet de rendre la collecte de cette dernière particulièrement complexe. Dès lors, il serait pertinent de rendre la collecte de la taxe additionnelle obligatoire lorsque la taxe de séjour est collectée par un opérateur en ligne. Le Rapporteur spécial a déposé un amendement en ce sens.

3. Réajuster la taxe de séjour forfaitaire

Le nouveau mode de calcul de la taxe de séjour forfaitaire institué en 2015 s'avère très pénalisant pour les exploitants de résidences de tourisme.

La taxe de séjour forfaitaire est établie directement sur les logeurs en leur double qualité d'assujettis et de redevables selon leur capacité d'accueil. Le tarif est appliqué au nombre d'unités de capacité d'accueil de l'établissement du redevable corrigée du taux d'abattement défini par la collectivité (entre 10 et 50 %) et au nombre de nuitées taxables selon la période d'ouverture de l'établissement durant la période de perception.

De nombreux hébergements ont souligné l'iniquité du régime forfaitaire face au régime au réel. En effet depuis l'adoption de l'article 67 de la loi de finances pour 2015, les abattements oscillent entre 10 % et 50 % (20 à 40 % auparavant) et sont décidés par le conseil municipal ou l'organe délibérant alors qu'ils étaient réglementés par tranche. Ce choix, devenu local, génère dans certains cas des augmentations substantielles pour les hébergeurs par le cumul d'une baisse du taux d'abattement (un hébergement soumis à un abattement de 40 % peut désormais être soumis à celui de 10 %) associée à une augmentation tarifaire. En outre et à l'inverse de la taxe au réel, la taxe forfaitaire, intégrée au prix de vente, est assujettie à la TVA. Compte tenu de ces éléments, il conviendrait de réguler le principe de l'abattement forfaitaire et d'exonérer la taxe de séjour forfaitaire de la TVA.

4. Doter les municipalités de moyens supplémentaires pour l'application de la taxation d'office

En dépit du dispositif de la taxation d'office, certains hébergements restent sous-silence. Or, la taxation d'office ne peut s'appliquer que sur pièces justificatives prouvant la location des lieux. Les recours face à ces hébergements, sourds aux relances, sont limités. Dès lors, les municipalités souhaiteraient être dotées de moyens supplémentaires pour agir.

5. Inciter au classement des hébergements

Les tarifs applicables s'effectuent selon la nature et la catégorie de l'hébergement (niveau de classement). Le tarif s'élevant proportionnellement au niveau de classement, certains hébergeurs refusent de s'inscrire dans une démarche de classement dans le but de bénéficier de tarifs moindres. Certains hébergements ont même sollicité le déclassement de leur établissement. Le classement s'avère pourtant un moyen de garantir aux clients une qualité de service et de confort notamment auprès des touristes étrangers. Ainsi, il conviendrait d'instituer un dispositif incitatif destiné à relancer la démarche du classement.

6. Renforcer la traçabilité des hébergeurs particuliers

Le fichier simplifié prévu par l'agrément des plateformes collaboratives pose problème.

La loi prévoit à l'échéance d'une période de collecte d'une année par les plateformes collaboratives que celles-ci reversent les sommes perçues aux collectivités locales sur lesquelles sont situés les hébergements donnant lieu à la collecte de cette taxe. À cette occasion, les plateformes doivent transmettre aux collectivités un fichier retraçant l'ensemble des opérations effectuées sur la période de collecte.

La loi permet à ces plateformes de se faire agréer auprès du ministère. Or l'obtention de cet agrément offre la possibilité aux plateformes collaboratives qui en sont bénéficiaires de transmettre aux collectivités un fichier simplifié (c'est-à-dire ne comprenant que les dates et les montants de taxes de séjour prélevées). Ne figurent donc pas tous les éléments relatifs à l'identité et à l'adresse de l'hébergeur.

Une telle situation est problématique pour les collectivités concernées car elles ne pourront pas s'adresser aux hébergeurs concernés en cas de sous-collecte de la taxe (tous les meublés sont prélevés à 0,80 euros alors que certains sont classés 3 étoiles) en l'absence de coordonnées des hébergeurs et les collectivités ne pourront pas rembourser les touristes qui estimeraient avoir été prélevés d'une taxe surestimée par les plateformes.

La mairie de Paris déplore l'absence du nom des hébergeurs dans le fichier qui ne permet pas d'effectuer les contrôles sur les sommes reversées par *Airbnb* au titre de la taxe de séjour et milite pour l'amélioration du dispositif d'identification des hébergeurs dans le but de mieux contrôler la collecte de la taxe de séjour.

Les dispositions adoptées dans le cadre de la loi pour une République numérique ne touchent pas directement le dispositif de la taxe de séjour, mais auront pour effet de faciliter considérablement les contrôles puisque le numéro d'enregistrement qui devra obligatoirement être publié par les plateformes dans les annonces de location, contrairement à la déclaration en meublé de tourisme, pourra concerner l'ensemble des locations (résidences principales et secondaires) et ainsi offrir à la commune un recensement plus complet de son parc d'hébergements touristiques.

7. Des ajustements nécessaires

Conserver aux élus la possibilité d'élaborer des stratégies tarifaires différenciées pour assurer un traitement équitable des hébergeurs en l'absence de classement systématique

La direction générale des collectivités territoriales et la direction des entreprises ont publié courant septembre une nouvelle version du guide pratique sur les taxes de séjour (dont la première publication datait de février dernier) dans laquelle figure une nouvelle interprétation d'une disposition concernant les tarifs.

L'administration fiscale est revenue sur la possibilité – pourtant validée dans la version du guide pratique de février dernier – d'instaurer plusieurs tarifs pour des natures différentes d'hébergement de la même tranche tarifaire indiquée dans le tableau du barème légal. Cette réécriture du « guide pratique DGCL-DGE » semble opposable juridiquement et crée une difficulté certaine du point de vue de la valorisation de la qualité des hébergements touristiques des territoires. Un hôtel « une étoile », par exemple, ne propose ni la même prestation ni le même confort qu'une chambre d'hôtes dont le confort peut être proche d'un 4 étoiles mais qui n'est pas classée. Un tarif différent se justifie alors pleinement.

Le délai d'adoption des délibérations sur la taxe de séjour 2017

La loi NOTRe implique la naissance et la disparition de nombreuses collectivités au 1^{er} janvier 2017, en particulier la création d'EPCI. Ces nouvelles collectivités n'ont pas aujourd'hui d'existence juridique. Or l'article 90 de la loi de finances pour 2016 fixe au 1^{er} octobre 2016 la date limite d'adoption des délibérations relatives à la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire pour l'année 2017. Ces nouvelles collectivités créées au 1^{er} janvier 2017 ne pourront donc pas mettre en place une politique unifiée de taxe de séjour sur leur territoire en 2017 puisqu'elles doivent délibérer avant le 1^{er} octobre de cette année.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international (voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2016 à 16 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État (MM. Pascal Terrasse, rapporteur spécial pour la mission Action extérieure de l'État ; Éric Woerth, rapporteur spécial pour les crédits du tourisme).

*Après l'abstention de M. Éric Woerth, rapporteur spécial, et suivant l'avis favorable de M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du développement international

- Mme Anaëlle Guillen-Meyer, conseillère relations avec le Parlement
- M. Florian Escudié, conseiller développement, commerce extérieur, négociations commerciales internationales, G20, tourisme