



N° 1271

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017⁽¹⁾

sur la **promotion de la destination touristique France**

Co-rapporteurs

M. MAURICE LEROY

M. JEAN-FRANÇOIS PORTARRIEU

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information sur la **promotion de la destination touristique France** est composée de : M. Maurice Leroy et M. Jean-François Portarrieu.*

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	9
I. LA FRANCE CHAMPIONNE DU MONDE DU TOURISME POUR LONGTEMPS ?	11
A. UNE PRÉDOMINANCE FRAGILE	11
1. Un premier rang menacé pour le nombre de touristes internationaux	11
2. Une position moins flatteuse s'agissant des recettes touristiques.....	13
B. DES DONNÉES CHIFFRÉES DE TOUTE FAÇON TRÈS INCERTAINES ...	14
1. Les différentes données disponibles	15
a. Deux agrégats traditionnels : le compte satellite du tourisme et la ligne « voyages » de la balance des paiements	15
i. Le compte satellite du tourisme	15
ii. La ligne « voyages » de la balance des paiements	16
b. Trois grandes séries d'« enquêtes » statistiques	17
2. Les interrogations sur la pertinence du dispositif statistique actuel	18
a. Des difficultés croissantes pour assurer la fiabilité des données	18
b. Une opération qui a semé le trouble : la réévaluation massive par la Banque de France de la dépense des visiteurs étrangers	19
c. La question de l'adaptation des statistiques sur le tourisme aux besoins actuels	22
d. La question du pilotage de l'appareil statistique	23
e. Conclusion : la nécessité d'un pilotage pour faire de l'« intelligence économique » en matière de tourisme	24
C. UN ENJEU À RAPPELER : L'IMPORTANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR.....	25
1. L'enjeu des choix de destination des Français.....	25
2. La nécessité de maintenir des politiques publiques pour le départ en vacances des Français.....	27

II. L'EXEMPLE D'UN « CONCURRENT » : L'ESPAGNE	29
A. UNE « GRANDE PUISSANCE » TOURISTIQUE	29
B. UNE STRATÉGIE TOURISTIQUE ASSUMÉE	30
1. <i>Turespaña</i> , homologue d'Atout France	30
2. Une institution originale, <i>Segittur</i>	31
3. Le rôle des collectivités territoriales	31
C. UN POINT FORT PARTICULIER : LA PRÉSENCE DU SIÈGE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME	32
III. LES OUTILS DE LA PROMOTION INTERNATIONALE DE LA DESTINATION FRANCE	33
A. UNE QUESTION MÉTHODOLOGIQUE PRÉALABLE : EXISTE-T-IL UNE « DESTINATION FRANCE » ?	33
B. ATOUT-FRANCE, OPÉRATEUR NATIONAL POUR LA PROMOTION TOURISTIQUE INTERNATIONALE	35
1. Présentation d'Atout France	35
a. Des missions multiples	35
b. Une gouvernance équilibrée	35
c. Un réseau largement déployé	36
d. L'exemple du bureau de Madrid	36
e. Des moyens fortement renforcés en 2017-2018	37
i. Un financement équilibré entre subventions et ressources propres	38
ii. L'attribution de subventions exceptionnelles en 2016-2017	39
iii. Les moyens pour 2018- 2019	39
f. Les actions	40
2. Une force de frappe et une visibilité à relativiser	40
3. Les réformes envisagées : la perspective de moyens accrus	42
a. Vers une pérennisation des recettes de visas	42
b. Les autres pistes	43
c. La nécessité de renforcer l'évaluation et la gouvernance d'Atout France	44
C. UNE IMPLICATION ACCRUE DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE	45
1. Une mobilisation réelle	45
a. Un changement de paradigme dans la gestion des visas	45
b. La mise en place de « correspondants tourisme » dans les ambassades	46
c. La « diplomatie gastronomique »	47
2. Un pilotage administratif qui reste partagé	48

D. AU NIVEAU TERRITORIAL : DES RESPONSABILITÉS MULTIPLES ET UNE VISIBILITÉ INSUFFISANTE	49
1. Des compétences partagées entre tous les niveaux de collectivités.....	49
2. Des structures territoriales aux formes juridiques diverses	50
3. Une évaluation et une coordination encore à construire.....	50
4. Les nouvelles modalités de la taxe de séjour : des ressources supplémentaires à utiliser à bon escient.....	52
a. Des réformes qui devraient accroître significativement le rendement de la taxe	52
b. Une affectation peu contrôlée	53
CONCLUSION : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	59
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	61

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'activité touristique contribue grandement à l'économie française, représentant environ 7 % de notre PIB et contribuant à l'équilibre extérieur. C'est aussi un secteur d'avenir : au niveau mondial, le nombre de touristes internationaux a augmenté de plus de moitié en une décennie. C'est pourquoi il est légitime de donner une priorité à ce secteur et de se fixer des objectifs, comme l'a fait le Gouvernement. Et la promotion internationale du tourisme en France est un instrument qu'il faut développer, même s'il ne faut pas négliger les autres volets de la politique touristique (offre, infrastructures, marché intérieur...).

Cependant, la France, si elle reste le pays du monde qui reçoit annuellement le plus de visiteurs étrangers, voit cette prédominance s'éroder, car sa « part de marché » mondiale recule. Et pour ce qui est des sommes globalement dépensées par ces visiteurs étrangers, nous ne sommes plus qu'au 3^{ème} rang, pour autant que les comparaisons internationales effectuées soient fiables.

Car c'est l'un des principaux constats du rapport : les données statistiques diffusées quant au tourisme ne sont pas toujours très pertinentes, ni même fiables. La Banque de France a ainsi « découvert » récemment que la dépense cumulée des visiteurs étrangers sur le sol français était fortement sous-évaluée, la redressant rétrospectivement de 11 milliards d'euros (pour 2016). Cette réévaluation s'est accompagnée d'un bouleversement du classement des nationalités qui contribuent les plus à cette dépense ; par exemple, l'évaluation de la dépense cumulée des touristes chinois a été multipliée par quatre, les faisant passer du 9^{ème} au 6^{ème} rang des nationalités contributrices. Comment mener une politique de promotion avec de telles incertitudes sur le « marché » ?

Les propositions de la mission portent donc d'abord sur l'amélioration de la pertinence et de la fiabilité des données sur le tourisme, ainsi que de l'évaluation des politiques publiques, qu'il s'agisse de celles de l'opérateur national Atout France ou des collectivités territoriales.

Cette amélioration doit être la contrepartie du renforcement des moyens qui est envisagé pour Atout France, ce que la mission approuve. Elle est également nécessaire au niveau des territoires, où les compétences touristiques restent partagées entre tous les niveaux de collectivités et la coordination insuffisante, alors même que la réforme de la collecte de la taxe de séjour (collecte par les plateformes numériques de mise en relation des particuliers) et de son barème va apporter des ressources nouvelles très conséquentes.

INTRODUCTION

L'activité touristique contribue grandement à l'économie de nombreux pays, dont la France, où les dépenses des « touristes » – c'est-à-dire des personnes (venant ou non de l'étranger) qui se déplacent pour plus d'une journée hors de leur domicile – représenteraient environ 7 % du produit intérieur brut. Lorsque ces touristes viennent de l'étranger, ils contribuent également à l'équilibre extérieur du pays : traditionnellement, les dépenses des étrangers voyageant en France dépassent celles des Français faites à l'occasion de voyages à l'étranger, donnant un solde positif des voyages internationaux dans la balance des paiements. Enfin, le tourisme apparaît comme un enjeu économique d'autant plus important qu'il est au niveau international en forte croissance, porté par l'enrichissement des nouvelles classes moyennes des pays émergents. Durant la dernière décennie, le nombre de touristes internationaux (se rendant dans un pays autre que le leur) a augmenté de 53 % au niveau mondial.

Dans ce contexte porteur, la France a évidemment des atouts considérables. Elle propose une offre touristique exceptionnellement riche et variée et exerce une attraction très forte jusque dans les pays les plus lointains. Notre pays se flatte depuis longtemps, et cela reste vrai, d'être au premier rang mondial pour le nombre de touristes internationaux qui y entrent annuellement. Cependant, cette situation s'érode et, d'ailleurs, s'agissant du montant global dépensé sur place par les touristes étrangers, la France ne serait plus qu'au troisième rang mondial, si l'on en croit les statistiques existantes. Dans un récent rapport ⁽¹⁾, le *think tank* Institut Montaigne estime que « *le tourisme en France est en perte de vitesse (...). La France perd des parts de marché face à des destinations concurrentes qui ont adopté une démarche volontariste en matière de tourisme. Entre 2010 et 2015, la France a perdu un point de parts de marché. Si la France avait su conserver son rang, 0,5 point de PIB auraient pu être gagnés* ».

On constate aussi qu'alors que l'attractivité touristique constitue un facteur déterminant d'influence internationale – en contribuant à notre économie et, plus indirectement, à notre image de marque, notre « *soft power* » –, elle n'a longtemps guère été perçue comme telle par les pouvoirs publics. Rien à voir à cet égard avec, par exemple, les grands programmes industriels (dans le nucléaire, l'aéronautique...) qui visaient non seulement à développer l'économie française, mais aussi à asseoir notre souveraineté et notre prestige international. Nos politiques publiques concernant le tourisme ont traditionnellement été tournées essentiellement vers des objectifs internes, d'ailleurs parfaitement légitimes, d'ordre social : il s'agissait de favoriser le départ en vacances du plus grand nombre possible de Français. Les choses ont cependant changé depuis quelques années, suite notamment au rattachement partiel de la compétence « tourisme » au ministère des affaires étrangères. Mais le degré de

(1) « *Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir* », Institut Montaigne, mars 2017.

priorité attaché à l'attractivité touristique reste sans commune mesure dans notre pays en comparaison avec un pays tel que l'Espagne qui a fait du tourisme international une priorité politique de tout premier rang.

Le présent rapport, s'inscrivant dans les compétences de la commission des affaires étrangères, porte sur un aspect particulier des politiques publiques en matière de tourisme : la promotion internationale. Mais vos rapporteurs tiennent à rappeler que les politiques du tourisme doivent traiter ensemble de tous les volets. Si l'on veut bien recevoir et fidéliser les touristes étrangers que l'on attire en plus grand nombre, il faut une offre touristique qui s'élargit et s'adapte pour répondre à cette demande, donc favoriser l'investissement touristique. De même, l'objectif d'un plus grand nombre de visiteurs étrangers ne doit pas conduire à négliger celui de développement du tourisme interne, étant rappelé que la viabilité de la majorité de nos structures touristiques repose d'abord sur le tourisme « franco-français », et qu'en outre les dépenses touristiques des Français à l'étranger, si nous ne savons pas les garder sur notre sol, sont défalquées, dans la balance des paiements, des dépenses des étrangers en France.

Le Gouvernement s'est fixé des objectifs chiffrés en matière d'accueil de touristes étrangers : en recevoir 100 millions par an en 2020, qui génèreraient 50 milliards d'euros de recettes. La mise en exergue de ces objectifs justifie que soit effectué un focus particulier sur les « chiffres » du tourisme, auxquels la première partie du présent rapport est consacrée. Vos rapporteurs ont constaté qu'aussi bien la pertinence que la fiabilité des statistiques présentées laissent à désirer et leurs propositions concernent d'abord l'amélioration de cet état de fait, les constats critiques faits au niveau national valant *a fortiori* pour les comparaisons internationales compilées par l'Organisation mondiale du tourisme.

S'agissant des outils dont nous disposons pour la promotion internationale du tourisme en France, le principal est l'opérateur national Atout France, dont la compétence est généralement reconnue, mais dont les moyens sont modestes au regard de certains de ses homologues étrangers, voire minimes en comparaison des dépenses publicitaires de quelques grandes entreprises internationales, et dont les actions ne semblent guère évaluées. Le nécessaire renforcement des moyens d'Atout France, qui est en cours, devra s'accompagner d'une démarche plus systématique d'évaluation de son action.

Les différents niveaux de collectivités territoriales engagent également des dépenses de promotion touristique, dont une partie à l'international. Cet effort de promotion des collectivités reste mal connu, impossible à chiffrer globalement, et sa connaissance devrait être l'un des premiers objectifs de l'amélioration des dispositifs statistiques qui est souhaitable. Par ailleurs, un élément d'actualité doit être pris en compte : la réforme du barème et de la collecte de la taxe de séjour, réforme destinée à faire contribuer beaucoup plus largement les locations *via* les plateformes internet, devrait générer de substantielles recettes supplémentaires. Cela devrait être l'occasion d'une remise à plat des modalités d'utilisation de cette ressource locale, en principe (selon la loi) affectée exclusivement « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique* ».

I. LA FRANCE CHAMPIONNE DU MONDE DU TOURISME POUR LONGTEMPS ?

La France bénéficie d'une image extrêmement positive comme destination touristique. Sa capitale, naturellement, mais aussi plusieurs de ses destinations régionales sont mondialement réputées. Son offre touristique est de très haute qualité dans des domaines exceptionnellement variés : visites culturelles, festivals, parcs à thème, gastronomie et œnologie, *shopping*, tourisme balnéaire, tourisme de nature, sports d'hiver, salons et événements professionnels, *etc.*

Tout cela est avéré. Pour autant, l'analyse des données dont nous disposons invite aussi à remettre en cause certaines convictions.

A. UNE PRÉDOMINANCE FRAGILE

1. Un premier rang menacé pour le nombre de touristes internationaux

Notre pays s'enorgueillit d'être au premier rang mondial pour l'accueil des touristes internationaux, ce qui est exact.

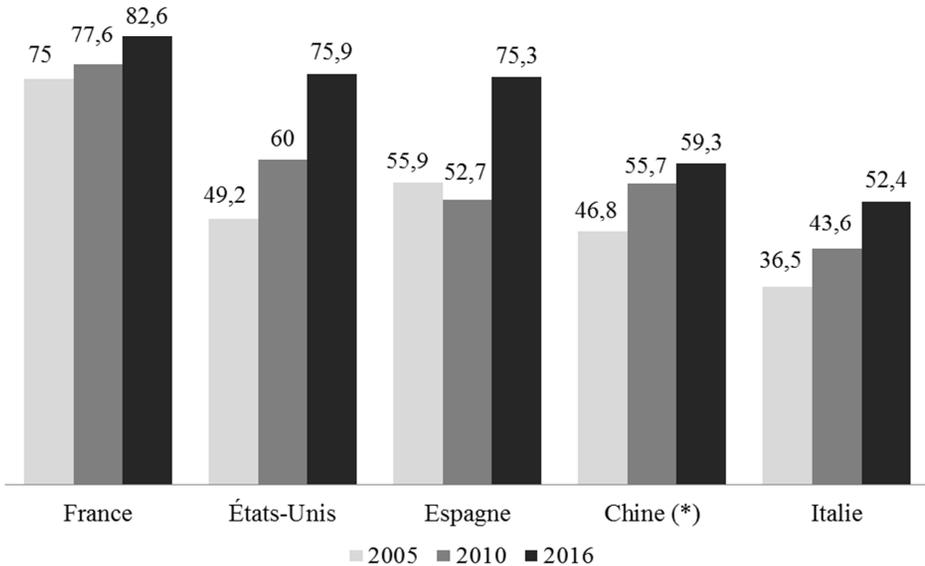
Mais ce classement appelle plusieurs observations.

La première est méthodologique : le décompte porte globalement sur les « visiteurs internationaux », c'est-à-dire les personnes non-résidentes qui se déplacent hors de leur environnement habituel et entrent dans un autre pays pour y séjourner moins d'un an. Ce séjour dans un autre pays n'a pas forcément un objet que nous qualifierions de « touristique » : il peut être effectué à des fins professionnelles ou de visite familiale, par exemple (à l'exclusion de l'exercice d'une activité rémunérée dans le pays visité). On distingue ensuite deux catégories de visiteurs : les « touristes », qui passent au moins une nuit hors de leur environnement habituel (mais qui peuvent être seulement en transit vers un troisième pays) ; les « excursionnistes », qui effectuent une visite à la journée.

Une seconde observation méthodologique avant de présenter des éléments de comparaison internationale porte sur la fiabilité des données statistiques. Celle-ci, comme on y reviendra, paraît limitée.

Sous cette réserve, d'après les données compilées par l'Organisation mondiale du tourisme, la France est – ou plutôt demeure puisqu'elle l'était déjà il y a quatre décennies – le pays qui reçoit annuellement le plus de « touristes » étrangers, devant les États-Unis et l'Espagne comme on le voit sur le graphique ci-après.

Le « Top-5 » mondial pour les entrées de touristes internationaux
(en millions)



(*) Hors Hong-Kong et Macao.

Source : graphique élaboré à partir des données de l'Organisation mondiale du tourisme, UNWTO World Tourism Barometer, Volume 16, mars-avril 2018.

Mais on voit aussi sur ce graphique que l'avance de la France sur ses principaux compétiteurs se réduit progressivement.

De 2005 à 2016, le nombre de touristes internationaux est passé au niveau mondial de 809 millions à 1,239 milliard, soit 53 % d'augmentation. Les premiers chiffres pour 2017 montrent même une accélération, puisque l'on y aurait décompté globalement 1,323 milliard de touristes internationaux, soit près de 7 % de plus qu'en 2016 (alors que la croissance annuelle moyenne de ces flux a été de 4 % sur 2005-2016).

Sur cette même période 2005-2016, ce nombre de touristes internationaux a augmenté de 54 % aux États-Unis, deuxième pays d'accueil dans le monde, et de 35 % en Espagne, troisième pays.

Pour la France, l'augmentation n'a été que de 10 %. Certes, 2016 a été une mauvaise année pour le tourisme en France suite aux terribles attaques terroristes qui ont lourdement endeuillé notre pays en 2015-2016. Mais cela ne suffit pas à expliquer cet écart de performance. Le nombre de touristes internationaux estimé en 2017 dans notre pays, soit 86,9 millions, n'est que de 16 % supérieur à celui estimé en 2005, soit 75 millions, quand ce même nombre a augmenté au niveau mondial de 64 %.

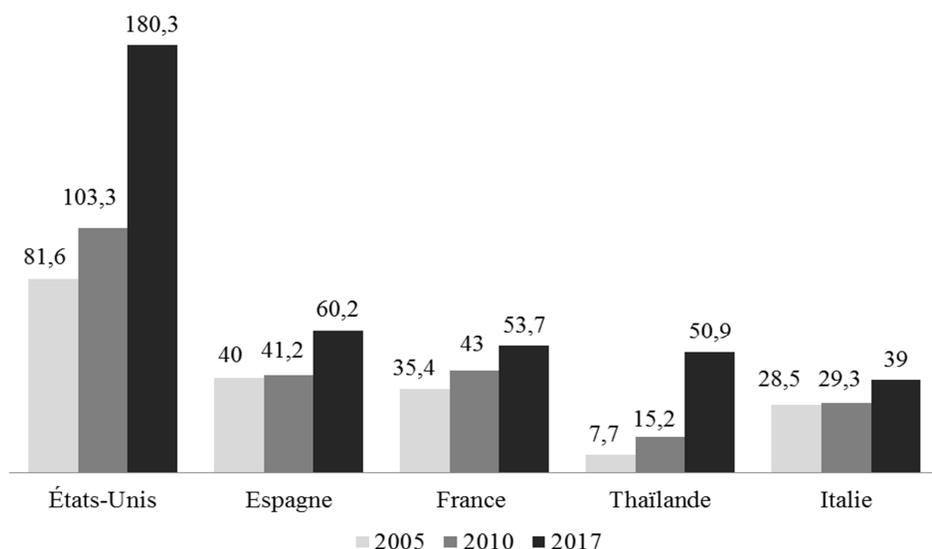
2. Une position moins flatteuse s'agissant des recettes touristiques

Du point de vue économique, l'enjeu porte moins sur le nombre de touristes que l'on reçoit que sur le temps qu'ils séjournent et sur ce qu'ils dépensent.

Les recettes tirées des visiteurs internationaux forment l'autre grande série de données comparatives dont l'on dispose. On constate que la situation de la France est alors moins flatteuse : elle ne serait alors que troisième sur le podium mondial. Les visiteurs étrangers dépensent en effet en moyenne moins en France que dans d'autres pays comparables, notamment européens, car beaucoup de séjours en France sont très courts, notre pays étant aussi un pays de transit (en particulier des vacanciers du nord de l'Europe vers les destinations ensoleillées).

Le « Top-5 » mondial pour les recettes tirées du tourisme international

(en milliards d'euros)

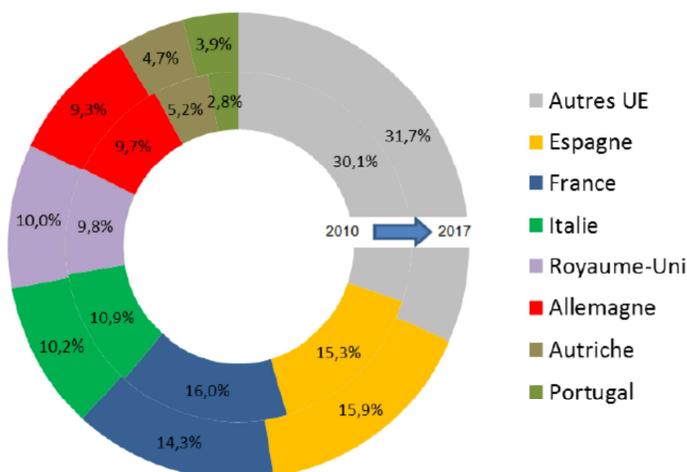


Source : graphique élaboré à partir des données de l'Organisation mondiale du tourisme, UNWTO World Tourism Barometer, Volume 16, mars-avril 2018.

Sur le graphique ci-avant, on constate non seulement que la France arrive en 3^{ème} position, mais aussi que les recettes touristiques y évoluent moins dynamiquement que chez certains concurrents. Depuis 2005, les recettes touristiques internationales ont plus que doublé aux États-Unis et ont même été multipliées par sept en Thaïlande, quand l'évolution était beaucoup plus modérée en France (+ 52 %) et au demeurant dans les autres pays européens.

La France était en 2010 au deuxième rang mondial pour les recettes touristiques internationales derrière les États-Unis ; elle a désormais été dépassée également par l'Espagne. À l'intérieur de l'Union européenne, le poids de la France dans l'ensemble des recettes de services de voyage a diminué depuis 2010, comme le révèle le graphique ci-après, et elle a effectivement été dépassée par l'Espagne. De 2010 à 2017, ces recettes n'ont crû que de 18 % en France, contre 45 % en Espagne et plus de 90 % au Portugal.

*Part des États-membres dans le total des recettes de voyages de l'Union européenne
(cercle intérieur : 2010 ; extérieur : 2017)*



Source : Banque de France, présentation de la balance des paiements 2017, fiche thématique sur les services de voyages.

De manière plus qualitative, les interlocuteurs de la mission ont en général souligné la qualité de l'offre touristique française pour les séjours culturels (ou festifs, gastronomiques...) en ville. En quelques années, plusieurs métropoles régionales se sont imposées comme des destinations touristiques internationales aux côtés de la capitale.

En revanche, la situation est moins favorable sur d'autres créneaux. La fréquentation internationale est ainsi en déclin, tendanciellement, sur une grande partie de nos littoraux (à l'exception de quelques stations à forte notoriété). La fréquentation estivale de nos massifs montagneux est un autre point faible souvent évoqué.

B. DES DONNÉES CHIFFRÉES DE TOUTE FAÇON TRÈS INCERTAINES

Ces éléments de comparaisons internationales quelque peu inquiétants appellent sans doute à une mobilisation : l'activité touristique internationale augmente très rapidement et l'évolution est plus mesurée en France. Nous perdons des parts de marché.

Le constat, globalement valable, doit toutefois être relativisé par un autre, celui de la fiabilité souvent discutable des données statistiques disponibles. Cette situation apparaît clairement à l'analyse des données produites en France, mais on peut craindre que les observations concernant notre pays puissent être extrapolées à nombre d'autres, notre appareil statistique public ayant la réputation d'être plutôt solide dans les comparaisons internationales.

1. Les différentes données disponibles

L'activité touristique est l'objet de plusieurs statistiques qui sont, en Europe, en principe assez précisément encadrées par des textes européens ⁽¹⁾, voire internationaux comme les « manuels » du Fonds monétaire international concernant la balance des paiements ou les recommandations de l'Organisation mondiale du tourisme.

a. Deux agrégats traditionnels : le compte satellite du tourisme et la ligne « voyages » de la balance des paiements

La mesure de l'activité touristique s'inscrit traditionnellement, pour la statistique publique, dans deux cadres : celui de l'analyse de la contribution des différents secteurs économiques à l'économie générale du pays ; celui de la balance des paiements, qui quantifie les flux financiers de toutes natures avec l'étranger, les voyages à l'étranger ou depuis l'étranger donnant lieu à des flux de ce type. Les deux démarches conduisent à l'élaboration d'une part d'un compte annexe de la comptabilité nationale, le compte satellite du tourisme, d'autre part de la ligne « voyages » de la balance des paiements.

i. Le compte satellite du tourisme

Il est à noter que la contribution du secteur « tourisme » à l'économie nationale pose un problème méthodologique : le tourisme n'est pas un secteur productif facile à identifier comme peuvent l'être l'agriculture ou le secteur du BTP en ce sens que sa « production » est très diverse. C'est en fait par la « consommation touristique intérieure » que le poids du tourisme dans l'économie nationale est quantifié, cette consommation correspondant à l'ensemble des achats opérés par des « visiteurs », définis comme les voyageurs se déplaçant (depuis l'étranger ou non) hors de leur environnement habituel ⁽²⁾, que ce soit pour des raisons de loisirs, d'autres raisons personnelles (famille, santé...) ou des raisons professionnelles. La consommation touristique intérieure (CTI), qui permet une estimation du poids du tourisme dans le PIB, recouvre des postes très divers.

(1) Voir en particulier le règlement (UE) n° 692/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 concernant les statistiques européennes sur le tourisme.

(2) On ne prend pas en compte les déplacements entre domicile et lieu de travail ou d'études, même lointains. Par ailleurs, ces voyageurs peuvent être des « touristes » ou des « excursionnistes » selon qu'ils passent ou non au moins une nuit sur leur lieu de séjour.

À titre d'exemple, sur 159 milliards d'euros de CTI évaluée en 2016, représentant 7,1 % du PIB, une partie seulement correspond à des services dits caractéristiques :

– 24 milliards d'euros ont été dépensés en hébergements touristiques marchands (hôtels, campings, locations saisonnières, gîtes...), auxquels s'ajoutent 19 milliards en hébergements dits non marchands, qui recouvrent la valorisation de l'hébergement gratuit dans un cadre familial ou amical et le loyer fictif des résidences secondaires ;

– 21 milliards d'euros ont été dépensés dans des restaurants et cafés ;

– 28 milliards ont été dépensés en transports collectifs non urbains (avion, train, autocar, *etc.*) ;

– 9 milliards ont été dépensés en services culturels ou sportifs à proprement parler (entrées dans des musées, spectacles, parcs d'attractions, domaines skiabiles, *etc.*) ;

– enfin 46 milliards d'euros ont été affectés à des postes de dépenses qui relèvent moins caractéristiquement du tourisme : alimentation, carburant, péages autoroutiers, *etc.*

Par ailleurs, sur les 159 milliards d'euros de consommation touristique intérieure, 108 milliards étaient en 2016 imputables aux personnes résidant en France et 51 milliards à celles résidant à l'étranger.

ii. La ligne « voyages » de la balance des paiements

Lorsque des personnes résidant à l'étranger dépensent de l'argent en France à l'occasion d'un voyage, cela entraîne un transfert financier de l'étranger vers l'économie nationale similaire au paiement d'une exportation : cela peut être considéré comme une exportation de services.

Réciproquement, les dépenses à l'étranger des personnes résidant en France peuvent être considérées comme des importations de services.

Le solde de ces deux montants constitue un élément de la balance des services, qui elle-même contribue à la balance des transactions courantes.

Selon les dernières données de la Banque de France, chargée d'établir la balance des paiements, les recettes de voyages (des étrangers en France) ont atteint 53,7 milliards d'euros en 2017, en hausse de 4,4 milliards par rapport à 2016. Les dépenses des Français à l'étranger ont été stables, à 36,7 milliards d'euros en 2017, de sorte que le solde des unes et des autres est passé de 12,9 milliards d'euros en 2016 à 17 milliards en 2017.

On voit que les données de la balance des paiements recourent partiellement celles du compte satellite du tourisme (CST) en ce sens que les

unes et les autres retracent les dépenses en France des non-résidents qui y voyagent. Cependant, il faut savoir que les deux comptabilisations ne recouvrent pas exactement le même contenu :

– le CST ne prend pas en compte les dépenses transfrontalières des travailleurs frontaliers (ce ne sont pas des visiteurs), à la différence de la balance des paiements ;

– à la différence du CST, la balance des paiements ne prend pas en compte les loyers fictifs des propriétaires étrangers de résidences secondaires en France, car ils ne donnent pas lieu à des transactions monétaires ;

– la balance des paiements ne prend pas en compte les dépenses de transport international des étrangers (il y a par ailleurs une ligne « transports »), alors que le CST comptabilise les dépenses réalisées à l’occasion d’un voyage vers ou depuis la France s’il est réalisé avec une compagnie française ;

– de même, le poste « voyages » de la balance des paiements ne comprend pas l’achat de biens de valeur qu’ils emportent avec eux pour autrui (cadeaux) par des touristes, en principe pris en compte dans les exportations.

Par ailleurs, se pose pour ces données un problème classique valable pour toutes les statistiques publiques, celui de la prise en compte de l’Outre-mer. On rappelle que, de manière générale, les données concernant les départements d’outre-mer sont intégrées aux statistiques nationales, mais pas celles relatives aux autres collectivités d’outre-mer, alors que certaines sont des destinations touristiques majeures (par exemple, la Polynésie française a accueilli en 2017 près de 200 000 touristes, sans compter 55 000 excursionnistes débarqués à la journée de bateaux de croisière ; parmi ces touristes, environ un cinquième venaient du reste de la France, les autres étant donc des voyageurs étrangers que l’on pourrait prendre en compte au titre des voyageurs étrangers en France).

b. Trois grandes séries d’« enquêtes » statistiques

La confection des statistiques publiques sur le tourisme repose sur la réalisation de trois types d’enquêtes, d’ailleurs prévues par les textes internationaux et européens.

- Celles de suivi de la demande touristique (SDT) concernent le tourisme « sortant » des résidents français se rendant à l’étranger et reposent sur l’interrogation mensuelle d’un panel de 22 000 personnes résidant en France. L’enquête SDT permet de constituer une base annuelle de près de 60 000 voyages dont environ 7 000 à l’étranger. Elle est complétée par l’enquête sur les dépenses professionnelles à l’étranger (EDPE), qui concerne les voyages à objet professionnel (elle cible un échantillon de professions ayant une propension à ce genre de déplacements).

● Celles dites « aux frontières » sur les visiteurs étrangers (EVE) reposent :

– d’une part sur un comptage des flux de personnes qui entrent ou sortent du territoire (d’après les données des transporteurs aériens, ferroviaires et maritimes et à partir d’automates de comptage pour les voitures) ;

– ensuite sur des comptages permettant d’évaluer la part des différentes catégories d’étrangers dans ces flux ;

– enfin, sur une enquête par questionnaire auprès de plus de 80 000 visiteurs étrangers (réalisée pour moitié dans les aéroports parisiens).

● Celles de fréquentation des hébergements touristiques (EHF) sont centrées sur trois catégories d’hébergements collectifs, les hôtels, les campings et les autres hébergements collectifs (résidences de tourisme, villages de vacances, *etc.*). Environ 12 000 hôtels, 6 000 campings et 2 600 autres hébergements sont interrogés mensuellement, représentant 70 % du parc.

Les deux premières relèvent à la fois de la direction générale des entreprises (du ministère de l’économie) et de la Banque de France, la troisième de l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ces administrations recourant à des prestataires pour les aspects matériels des enquêtes (comptages, distribution et recueil de questionnaires...).

2. Les interrogations sur la pertinence du dispositif statistique actuel

a. Des difficultés croissantes pour assurer la fiabilité des données

Il faut d’abord être conscient qu’un certain nombre d’évolutions dans le fonctionnement de l’économie et des systèmes de paiement rendent plus difficile la réalisation de statistiques fiables. Dans le passé, les opérations de change des particuliers constituaient un indicateur pertinent des dépenses des touristes, surtout lorsque le contrôle des changes en imposait un suivi strict. Mais le contrôle des changes a été supprimé ; l’euro a été mis en place, mettant fin à la nécessité de changer pour la plupart de nos voisins ; la liberté et la facilité (avec les banques en ligne) d’avoir un compte localisé à l’étranger ne permettent plus d’identifier aisément la nationalité des payeurs ; les hébergements touristiques se sont diversifiés, avec le développement des plateformes permettant aux particuliers de mettre à disposition des logements...

Sur ce point, vos rapporteurs ne peuvent que partager le constat fait par l’Institut Montaigne dans son rapport précité : *« notre pays doit disposer d’une lecture et d’une compréhension quantitative des nouveaux usages. C’est pourquoi un premier prérequis consiste à refondre notre système statistique de mesure du tourisme pour le mettre en conformité avec les nouveaux usages numériques ; en particulier, il s’agit d’intégrer dans la statistique nationale les*

usages des plateformes de l'économie du partage ». Cela commence tout juste à être fait (voir *infra*).

Les évolutions en cours sont en outre venues aggraver certaines faiblesses structurelles : par exemple, environ 75 % seulement des hôtels répondent aux questions principales de l'enquête de fréquentation et le taux de réponses fiables dans cette enquête est traditionnellement plus faible pour certaines données telles que la nationalité des clients.

b. Une opération qui a semé le trouble : la réévaluation massive par la Banque de France de la dépense des visiteurs étrangers

Les statisticiens ont naturellement cherché à s'adapter aux évolutions contemporaines.

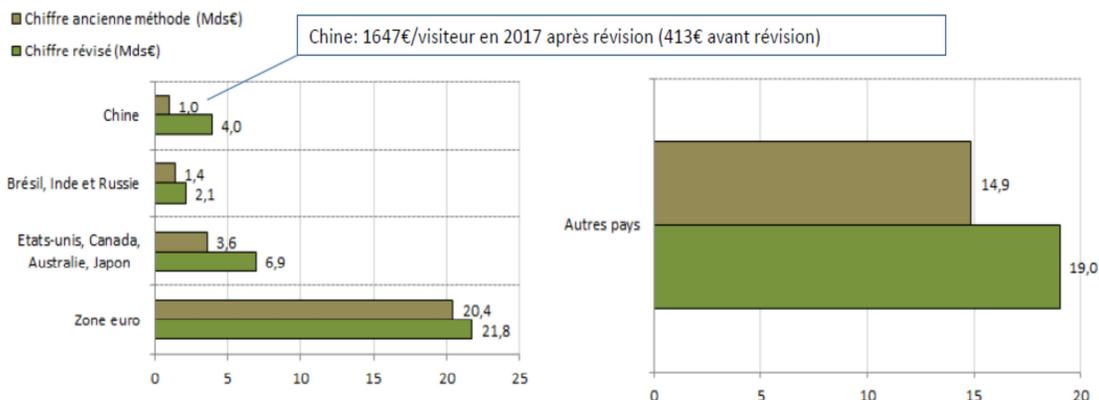
Par exemple, l'INSEE a conduit en 2016 une opération pilote de collecte de données de fréquentation auprès d'un échantillon de plateformes internet afin d'évaluer le poids des hébergements chez des particuliers mis à disposition par ce moyen. L'organisme a estimé qu'en 2016, ce mode d'hébergement avait représenté 25,5 millions de nuitées rapportées aux logements avec en moyenne trois personnes, donc 76,5 millions de nuitées/voyageurs – chiffre à rapprocher des 401 millions de nuitées/voyageurs dans les hébergements professionnels (hôtels, campings, gîtes, villages de vacances, *etc.*). Le rapport étant de un à cinq, on voit que l'offre d'hébergement chez les particuliers ne domine pas encore complètement le marché. Cela dit, sa progression est impressionnante : + 30 % en 2016 par rapport à l'année précédente selon l'INSEE, contre – 1,3 % pour les hébergements professionnels ⁽¹⁾.

La Banque de France a de même procédé à partir de 2014 à une révision de sa méthodologie de calcul de la dépense des visiteurs étrangers en France. Ceci a conduit à une révision drastique, *a posteriori*, des données publiées pour les exercices précédents, qui a été annoncée en janvier 2018.

Pour ce faire, l'institution a fait évoluer ses instruments : pour s'adapter aux nouvelles clientèles, le nombre de questionnaires recueillis sur les visiteurs asiatiques dans l'enquête EVE a été considérablement accru et ils ont été traduits dans un plus grand nombre de langues ; l'exploitation des données de paiement par carte bancaire a été améliorée grâce à un accord avec la profession bancaire ; un accord a également été passé avec un opérateur pour exploiter statistiquement les données de téléphonie mobile ; le croisement avec les « données miroir » produites par les pays étrangers étudiant les déplacements en France de leurs nationaux a été élargi à des pays tels que la Chine, les États-Unis, la Russie, le Mexique, alors qu'il se faisait surtout avec les pays européens antérieurement.

(1) Voir : INSEE Analyses, n° 33, février 2017, « Les logements touristiques de particuliers proposés sur Internet ».

Tout ceci a conduit à une révision radicale de l'estimation des dépenses des visiteurs étrangers, comme le montre le graphique ci-après. La Banque de France a par exemple réévalué d'environ 400 euros à plus de 1 600 euros la dépense moyenne par touriste chinois, ce qui a mené à un quadruplement de l'estimation de la dépense globale de ces touristes, qui serait de quatre milliards d'euros et non pas d'un milliard comme précédemment indiqué ! De même, l'évaluation des dépenses des touristes en provenance des pays développés lointains (Amérique du Nord, Australie, Japon) a été doublée !



Source : Banque de France, « Tourisme international en France – révision de la ligne "voyages" de la balance des paiements », communiqué de presse du 30 janvier 2018.

Cette opération de révision est présentée à la Banque de France comme normale (des chantiers de même nature sont régulièrement mis en œuvre pour les différentes données statistiques) et fiable. Le résultat interroge tout de même. La réévaluation a en effet conduit la Banque de France à relever globalement de 11 milliards d'euros son évaluation de la dépense des visiteurs étrangers pour 2016, ce qui a un impact significatif sur les éléments de comparaison internationale dont nous disposons, pour autant qu'ils aient un sens : la France est ainsi repassée de la 5^{ème} à la 3^{ème} place au niveau mondial pour les dépenses des visiteurs étrangers.

La hiérarchie des pays touristiques en matière de dépenses des visiteurs

2016	
avant révision	après révision
États-Unis (186 mds €)	États-Unis (186 mds €)
Espagne (55 mds €)	Espagne (55 mds €)
Thaïlande (45 mds €)	France (49 mds €)
Chine (41 mds €)	Thaïlande (45 mds €)
France (38 mds €)	Chine (41 mds €)
Royaume-Uni (37 mds €)	Royaume-Uni (37 mds €)

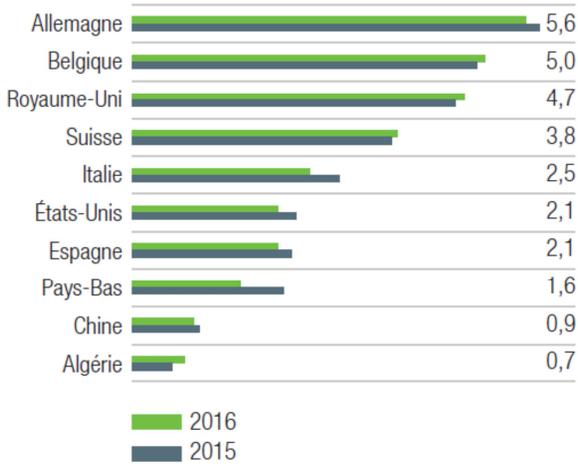
Source : Banque de France, « Tourisme international en France – révision de la ligne "voyages" de la balance des paiements », communiqué de presse du 30 janvier 2018.

Cette réévaluation modifie aussi la hiérarchie des pays en tant que pourvoyeurs de recettes touristiques pour la France, comme le montrent les deux graphiques qui suivent.

Principaux pays pourvoyeurs de recettes touristiques pour la France

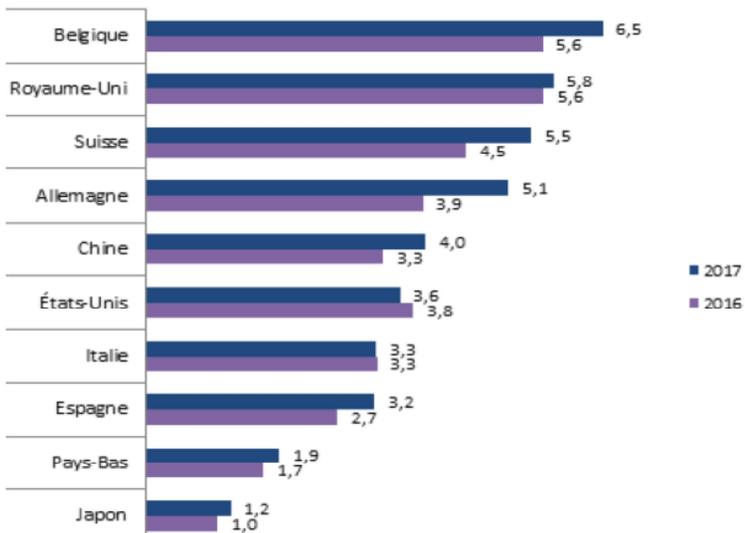
(en milliards d'euros)

Avant réévaluation :



Source : Banque de France, rapport annuel sur la balance des paiements 2016, fiche thématique sur les services de voyage.

Après réévaluation :



Source : Banque de France, présentation de la balance des paiements 2017, fiche thématique sur les services de voyages.

En particulier, les Chinois passeraient du 9^{ème} au 6^{ème} rang comme contributeurs pour 2016 aux dépenses des visiteurs étrangers effectuées en France ; dans l'autre sens, les Allemands, qui étaient réputés être les 1^{ers} contributeurs pour cet exercice, ne seraient en fait que les 4^{èmes}. Or, l'analyse de la contribution relative des différentes nationalités aux recettes touristiques et de l'évolution de cette contribution est déterminante pour le choix des cibles des campagnes de promotion internationale de la destination France et pour l'évaluation de l'impact de ces campagnes.

Qu'il puisse exister un tel degré d'incertitude sur ces données n'est pas satisfaisant. Au demeurant, plusieurs interlocuteurs de la mission ont fait état de leur étonnement face à l'ampleur de cette révision statistique et se sont inquiétés du discrédit qu'elle jette sur les données chiffrées publiées concernant le tourisme.

c. La question de l'adaptation des statistiques sur le tourisme aux besoins actuels

Les observateurs émettent plusieurs séries de critiques fondamentales à l'encontre du dispositif statistique sur le tourisme :

– les premières, que l'on a déjà entre-aperçues et qui sont sans doute insurmontables, car en quelque sorte ontologiques, mettent en lumière la difficulté conceptuelle à cerner la notion de « tourisme » (ou de « touriste »), avec ainsi le recours au concept discutable de « visiteur international » ou le choix de mesurer la contribution économique du tourisme par la quantification de la consommation des « touristes », faute de pouvoir identifier une « production touristique » ;

– d'autres critiques portent sur la difficulté à opérer des comparaisons dans le temps (long terme) et l'espace (*benchmark* international) vu la fragilité des séries dont on dispose – cf. l'opération de révision de la Banque de France – et les interrogations sur la qualité des données produites par les autres pays et compilées par l'Organisation mondiale du tourisme ;

– il y a également la question de la possibilité de répondre à des demandes pointues (par exemple : quid de la clientèle chinoise pratiquant l'œnotourisme dans tel ou tel vignoble ?), pour lesquelles l'appareil statistique national ne permet pas de recueillir assez de données pour qu'elles soient extrapolables ;

– de manière plus générale, l'effort de segmentation des clientèles étrangères les plus prometteuses, qui doit être mené dans une logique de « marketing » – il faut identifier ces clientèles pour ensuite cibler sur elles des actions de promotion spécifiques –, est à peine engagé et diffusé. Dans son rapport précité de 2017, l'Institut Montaigne relève que « *la segmentation de la clientèle étrangère (...) se met progressivement en place au sein d'Atout France* » ; cependant, « *les informations délivrées par les "fiches marché"*

d'Atout France sont essentiellement macro, et manquent d'informations chiffrées (estimation de la taille du marché émetteur par exemple) et de connaissances sur les usages et les besoins de ces clientèles » ; de plus, si des outils sont développés, « l'utilisation qui en est faite par les acteurs est encore trop faible. Faute de visibilité suffisante, la connaissance même de leur existence demeure extrêmement parcellaire » ;

– il y a enfin la question de la réactivité. L'INSEE diffuse aujourd'hui des résultats provisoires à « j + 35 » seulement. Naturellement, il faut un certain temps pour traiter des données tirées d'échantillons et les extrapoler en corrigeant au passage les aberrations. Mais les professionnels se posent souvent des questions à très court terme, comme par exemple, après un événement dramatique tel qu'un attentat, ce qu'est globalement le taux moyen d'annulation de séjours par les principales nationalités de touristes étrangers, afin d'anticiper l'impact sur leur propre chiffre d'affaires. Les gros opérateurs économiques (chaînes hôtelières, plateformes de réservation...) peuvent aisément disposer rapidement, de manière directe, d'informations pertinentes sur ce genre de questions, même si ces informations sont nécessairement partielles et non corrigées. Reste à savoir comment les mettre à disposition de tous.

d. La question du pilotage de l'appareil statistique

La mise en œuvre et le financement, pour ce qui est des opérations laissées aux prestataires externes, des différentes enquêtes statistiques nationales sur le tourisme relève, on l'a vu, de trois institutions : la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, l'INSEE et la Banque de France. Ces trois acteurs se partagent les coûts dans un contexte de moyens de plus en plus contraints (réduction de la taille des échantillonnages, du nombre de statisticiens affectés au tourisme...).

Par ailleurs, il existe aussi des acteurs territoriaux qui collectent et publient leurs propres données statistiques, souvent riches (par exemple, à Paris, à la fois le comité régional du tourisme et l'Office du tourisme et des congrès de Paris pour les seules activités touristiques intra-muros).

Il est clair que des gains pourraient être faits en matière de coordination et de pilotage, afin d'offrir à tous des informations enrichies en provenance des différentes sources, croisées, dans une certaine mesure certifiées par l'intervention de professionnels qualifiés de la statistique, enfin pilotées pour être adaptées aux besoins qui sont exprimés aujourd'hui.

Des démarches en ce sens commencent à être engagées.

La direction générale des entreprises anime ainsi le site internet « Veille Info Tourisme » qui collecte et organise des données diverses sur le secteur du tourisme en France et à l'international, ce à partir de sources multiples, officielles ou professionnelles. Une veille est effectuée, selon le site, sur plus de 600 sources numériques en langue française ou étrangère.

Le site « DATAtourisme », lancé en décembre 2017, est une initiative commune du réseau Tourisme & Territoires (qui fédère les comités départementaux du tourisme et structures assimilées) et de la direction générale des entreprises. L'objectif est la mise en place d'une plateforme nationale de l'information touristique en *OpenData*, ce qui implique toute une démarche de normalisation, d'homogénéisation et d'agrégation des données.

e. Conclusion : la nécessité d'un pilotage pour faire de l'« intelligence économique » en matière de tourisme

Comme toute action commerciale, une politique de promotion touristique ne peut être efficace que si elle est éclairée par des données fiables sur les marchés ciblés et les résultats obtenus.

De multiples « baromètres » nationaux ou locaux sont publiés sur le tourisme, mais, on l'a vu, ils reposent sur des données dont la fiabilité n'est pas toujours attestée. Les méthodes traditionnelles d'enquête se heurtent à des limites méthodologiques et budgétaires, tandis que les sources nouvelles potentielles d'informations, telles que les *big data*, commencent juste à être exploitées. Enfin, les concepts employés, les données mises en avant, les délais de publication ne répondent pas pleinement aux attentes actuelles des professionnels.

Cette situation conduit vos rapporteurs à préconiser, non pas un renforcement conséquent des moyens consacrés aux statistiques sur le tourisme – ces moyens existent –, mais la mise en place d'une sorte de cellule nationale d'intelligence économique sur le tourisme qui s'efforcerait de mieux coordonner les différents producteurs de données sur le tourisme, de promouvoir l'utilisation de nouvelles sources de données, d'homogénéiser et de fiabiliser les données publiées, ainsi que de les adapter aux besoins des professionnels – tout cela permettant de dégager une vision prospective globale pour orienter les politiques touristiques.

Compte tenu des moyens administratifs existants, il est probable que c'est dans le cadre d'Atout France que cette cellule trouverait le mieux sa place.

Au demeurant, la loi (article L. 141-2 du code du tourisme) confie déjà à Atout France les missions d'« *observer les phénomènes touristiques, mettre en place des données chiffrées fiables et utilisables par ses membres, produire des études (...), diffuser le résultat de ses travaux (...)* ». L'opérateur a dans ce cadre développé plusieurs instruments de recueil, exploitation et/ou diffusion de données sur le tourisme, en lien avec divers partenaires :

– des « vagues de conjoncture » touristique au moment des saisons hivernales et estivales ;

– un observatoire de la connectivité aérienne de la France avec les principaux marchés touristiques émetteurs (dix et bientôt douze marchés sont ciblés) ;

– un dispositif d’exploitation de la base de données sur les réservations aériennes *ForwardKeys*® ;

– un tableau de bord des investissements touristiques ;

– une base de données sur la fréquentation des sites et événements touristiques (plus de 5 000 structures recevant près de 350 millions de visites par an) ;

– un dispositif d’exploitation des données fiscales concernant la taxe d’habitation (pour les résidences secondaires).

Atout France pourrait donc également avoir une mission de supervision et d’orientation sur l’ensemble des multiples données concernant le tourisme, qui apparaissent hétérogènes et plus ou moins fiables.

Proposition n° 1 : instaurer une cellule d’observation et d’intelligence économique du tourisme dans le cadre d’Atout France, qui aurait notamment pour mission stratégique de piloter, coordonner, enrichir, homogénéiser et adapter aux besoins prospectifs les données statistiques concernant le tourisme issues de sources multiples.

C. UN ENJEU À RAPPELER : L’IMPORTANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Un dernier point doit être rappelé quant à l’analyse des enjeux des politiques de promotion pour notre pays, c’est l’importance du marché intérieur, c’est-à-dire des comportements des Français en matière de tourisme.

1. L’enjeu des choix de destination des Français

En 2016, les résidents français ont réalisé plus de 26 millions de voyages à l’étranger et outre-mer (traité avec l’étranger dans la statistique ici exploitée), où ils ont passé en moyenne 8,8 nuits. Les destinations prioritaires de ces déplacements ont été, dans l’ordre, pour le nombre de voyages, l’Espagne, l’Italie, la Belgique (avec laquelle est compté le Luxembourg), le Royaume-Uni et le Portugal. En nombre globale de nuitées, ce « top-5 » des destinations des Français est légèrement différent : Espagne, Italie, Portugal, États-Unis et Royaume-Uni ⁽¹⁾.

(1) Source : direction générale des entreprises, « Memento du tourisme 2017 » (à partir de l’enquête SDT).

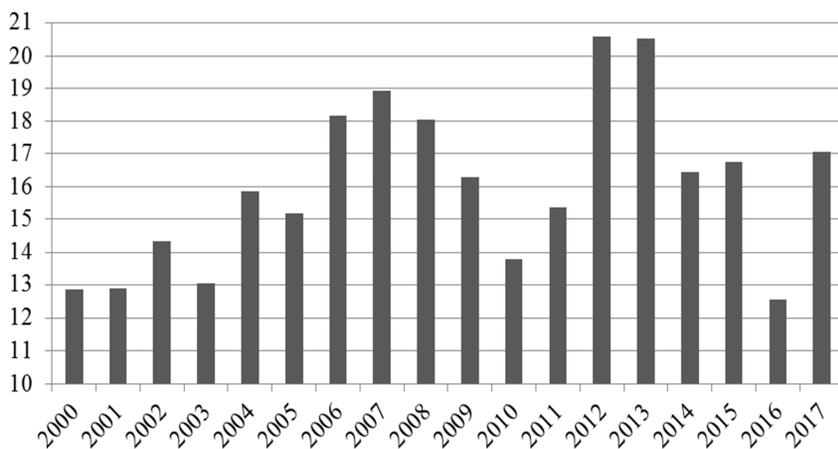
Les dépenses des Français à l'étranger sont évaluées, en 2017 comme en 2016, à un peu plus de 36 milliards d'euros. Cela dit, on l'a vu, la part des résidents français dans la consommation touristique intérieure est évaluée à 108 milliards d'euros pour 2016.

Nos compatriotes continuent donc à privilégier leur pays pour leurs déplacements touristiques. Nous devons nous en féliciter, car c'est ce qui permet au tourisme de contribuer positivement à la balance commerciale, dont la ligne « voyages » présente le solde des dépenses des étrangers en France et des Français à l'étranger. Le graphique ci-après présente l'évolution de ce solde.

L'évolution du solde des voyages

(données INSEE)

(en milliards d'euros)



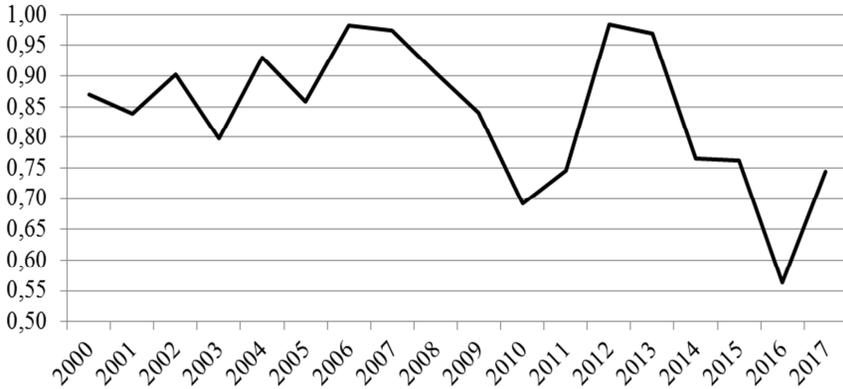
Source : élaboré à partir de la base de données de l'INSEE. La série suivie, légèrement différente du solde des voyages suivi par la Banque de France, est la « correction territoriale » représentant le solde des dépenses des non-résidents en France et des dépenses des résidents à l'étranger.

On semble constater sur le moyen terme (depuis 2000), derrière les variations conjoncturelles – telles que la mauvaise année 2016 marquée par les conséquences des attaques terroristes –, une certaine continuité : un solde positif oscillant entre 12 et 21 milliards d'euros.

Cependant, si l'on rapporte ce solde au PIB, lui-même en augmentation, le constat est un peu différent : la tendance depuis le début du siècle serait plutôt à une baisse de ce ratio, particulièrement marquée depuis 2013, comme en atteste le graphique qui suit.

L'évolution du solde des voyages rapporté au PIB
(données INSEE)

(en %)



Source : *idem*.

La tendance à la baisse de l'excédent de la ligne « voyages » depuis 2013 rend compte d'un effet de ciseaux : les dépenses effectuées par les Français voyageant à l'étranger augmentent plus vite que celles des étrangers voyageant en France.

Du point de vue de l'équilibre extérieur, il est aussi important de convaincre nos compatriotes de privilégier les vacances en France que d'attirer des étrangers sur notre sol.

Plus généralement, il faut être conscient que c'est la fréquentation des sites et hébergements touristiques par nos compatriotes qui leur permet d'exister : en général, la fréquentation nationale est beaucoup plus nombreuse que la fréquentation étrangère. Si notre pays dispose d'une offre touristique aussi riche et variée, donc attractive pour les touristes internationaux, c'est d'abord parce que les Français eux-mêmes voyagent beaucoup à l'intérieur de leurs frontières.

2. La nécessité de maintenir des politiques publiques pour le départ en vacances des Français

L'incitation aux vacances en France pour les Français ne peut guère passer, s'agissant des actions des pouvoirs publics nationaux, que par des campagnes d'opinion très générales, car il ne saurait être question que l'État paraisse favoriser telle ou telle destination régionale. On peut donc comprendre que ce type de campagnes ne constituent pas une priorité.

Mais il existe un autre moyen pour l'État de favoriser le tourisme français en France, ce sont les politiques visant à permettre au plus grand nombre de partir en vacances.

Historiquement, les politiques publiques du tourisme se sont d'ailleurs construites autour de cet objectif. Elles trouvent leurs sources dans le Front populaire, qui, en même temps que les congés payés, a instauré un sous-secrétariat d'État aux sports et à l'organisation des loisirs – confié à Léo Lagrange – dont l'intitulé était en lui-même un programme. Le « tourisme social » a ensuite connu ses heures de gloire dans les années 1960 et 1970, période où les mouvements associatifs de différentes obédiences qui développaient diverses formules (colonies de vacances, séjours sportifs, centres de vacances...) bénéficiaient d'abondants financements publics, parapublics ou paritaires (caisses d'allocations familiales, comités d'entreprises...).

Ces financements se sont largement taris depuis lors tandis que les hébergements de tourisme social se heurtaient à des difficultés croissantes (contraintes normatives, changements des préférences).

Aujourd'hui, l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT), représentative du tourisme social, revendique (chiffres de 2016) un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros chez ses adhérents et l'accueil de 4,88 millions de vacanciers dans près de 1 600 établissements offrant 238 000 lits touristiques. Ces chiffres sont loin d'être négligeables, même s'ils confirment que le tourisme social ne représente désormais qu'une petite partie de l'offre touristique.

Par ailleurs, le départ en vacances est également favorisé par une politique de solvabilisation de la demande, celle des chèques-vacances cofinancés par les employeurs et gérés par l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), dont la mission unique est de favoriser le départ en vacances du plus grand nombre. 4,4 millions de salariés en ont bénéficié en 2017. La part cofinancée par l'employeur ou le comité d'entreprise est exonérée d'impôt (non réintégrée au revenu en tant qu'avantage annexe), pour une dépense fiscale évaluée pour 2018 à 79 millions d'euros.

Vos rapporteurs soulignent que le soutien au départ en vacances et au tourisme social est aussi un moyen, en favorisant l'occupation du parc d'hébergement touristique national, de contribuer au développement de celui-ci et à l'attractivité pour la clientèle étrangère.

Proposition n° 2 : prendre en compte les enjeux pour la balance des paiements et pour l'attractivité vis-à-vis de la clientèle étrangère dans la réflexion sur les politiques visant à développer le départ en vacances des Français modestes et le tourisme social, ce qui constitue un argument pour relancer ces politiques.

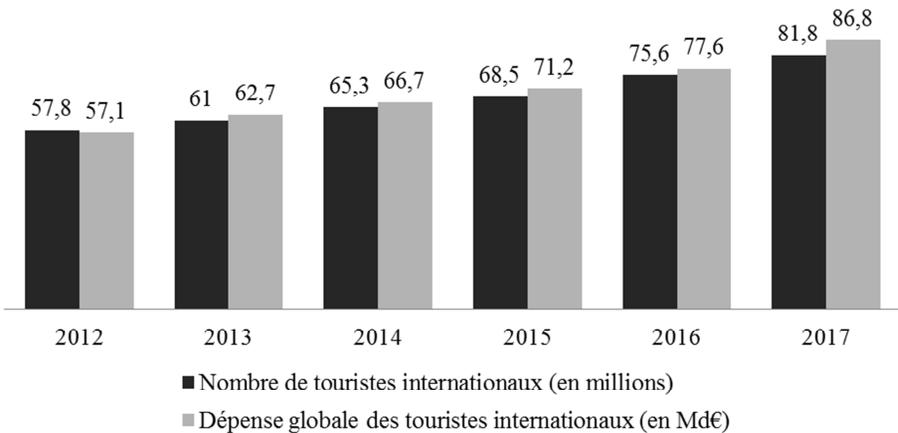
II. L'EXEMPLE D'UN « CONCURRENT » : L'ESPAGNE

Avant de présenter les outils dont dispose notre pays pour sa promotion touristique internationale ainsi que les réformes qu'ils pourraient connaître, la mission a souhaité faire un focus sur un pays qui a fait du tourisme international une priorité stratégique, ce avec un indéniable succès, l'Espagne, où l'un de ses membres s'est rendu.

A. UNE « GRANDE PUISSANCE » TOURISTIQUE

Depuis plusieurs années, l'Espagne affiche une croissance très rapide du nombre de touristes internationaux reçus et plus rapide encore des dépenses de ces touristes. De 2012 à 2017, ce nombre de touristes a augmenté en moyenne de 7,2 % par an et ces dépenses de 8,8 % par an.

Nombre de visiteurs internationaux et dépense touristique étrangère en Espagne



Source : *Turespaña et Instituto Nacional de Estadística.*

Avec plus de 75 millions de visiteurs étrangers accueillis en 2016, l'Espagne se classe au 3^{ème} rang mondial, talonnant la France (la même année, 82,6 millions de visiteurs) et les États-Unis (75,9 millions).

Pour ce qui est de la dépense globale de ces visiteurs étrangers, elle arrive au 2^{ème} rang mondial, loin derrière les États-Unis mais devant la France. En prenant en compte les effets indirects, le tourisme aurait apporté 173 milliards d'euros de valeur à l'économie espagnole en 2017, soit 15 % du PIB. Son impact direct et indirect sur l'emploi serait du même ordre. Enfin, les voyages internationaux contribuent très positivement à la balance des transactions courantes espagnole (ils ont généré un excédent de 36 milliards d'euros en 2016).

La dépense touristique internationale en Espagne provient principalement des pays européens, notamment du Royaume-Uni (20 % du total en 2017), d'Allemagne (14 %), de France (8 %) et de Scandinavie (8 %). Elle est concentrée sur quelques régions : la Catalogne (22 % du total en 2017), les Canaries (19 %), les Baléares (17 %), l'Andalousie (15 %). Le tourisme de bord de mer (dit « *sol y playa* ») représente selon les données de l'*Instituto Nacional de Estadística* 47 % du total de la dépense des visiteurs étrangers et le tourisme culturel 16 % (étant rappelé que cette dépense totale des visiteurs étrangers va au-delà du seul « tourisme », puisqu'elle comprend aussi les voyages d'affaires ou les visites familiales).

B. UNE STRATÉGIE TOURISTIQUE ASSUMÉE

L'Espagne a depuis longtemps fait du tourisme une priorité économique nationale, mise en œuvre dans un cadre étatique, comme en atteste la création du réseau des hôtels *Paradores* dès les années 1930.

L'importance du tourisme a depuis lors toujours été prise en considération, comme en témoigne une anecdote toute récente. Le gouvernement constitué ce printemps par M. Pedro Sánchez comprend une ministre « de l'industrie, du commerce et du tourisme » (Mme Reyes Maroto) ; or, il semble que l'ordre de ces termes dans la nomenclature ait été contesté par des personnes qui estimaient que le tourisme n'aurait pas dû être nommé après l'industrie et le commerce...

La plus grande partie des compétences publiques concernant le tourisme ont cependant été transférés aux 17 communautés autonomes (l'échelon régional) dans les années 1980, cela concernant aussi – grande différence avec la France – l'édiction des réglementations. L'État central s'est recentré sur deux missions : la coordination, notamment dans le domaine réglementaire, qui est assurée par une « conférence sectorielle du tourisme » réunissant représentants de l'État et des communautés ; la promotion internationale.

1. *Turespaña*, homologue d'Atout France

Le bras armé de la puissance publique en matière de promotion internationale est l'agence étatique *Turespaña*, traditionnellement présidée par le (ou la) secrétaire d'État au tourisme et dont le budget provient pour l'essentiel de l'État. On est donc dans un modèle d'organisation et de financement très différent du dispositif mixte « public/privé » qui est celui du GIE Atout France.

Malgré la décentralisation, les moyens consacrés au tourisme et plus spécifiquement à *Turespaña* sur le budget de l'État sont conséquents. D'après le rapport annuel de *Turespaña* pour 2015, le budget global de l'organisme pour cet exercice a été de 85 millions d'euros, dont 28 millions de dépenses directes (hors personnels) de promotion, de recherche et développement et de statistiques. Selon des articles de presse, le projet de loi de finances pour 2018

présenté par l'ancien gouvernement espagnol (de M. Mariano Rajoy) prévoyait 336 millions d'euros pour le programme de coordination et de promotion du tourisme, dont 88 millions pour *Turespaña*, soit une hausse de plus de 8 % par rapport à l'année précédente. Ces dernières données sont purement indicatives, ce texte ayant été ajourné dans le contexte de la crise politique qui a conduit à la chute de M. Rajoy. Elles illustrent toutefois bien la priorité budgétaire donnée à la promotion touristique internationale de l'Espagne.

Turespaña a élaboré pour 2018-2020 un « plan stratégique de marketing » de l'Espagne centré sur un accroissement de la captation, d'une part des flux de touristes « cosmopolites » à haut pouvoir d'achat en provenance des pays européens et des États-Unis, d'autre part des flux provenant de pays lointains (Asie) grâce à une amélioration des connexions aériennes. Une coordination est assurée avec l'AENA, l'entreprise en charge de gérer l'ensemble des aéroports espagnols.

Turespaña employait 378 personnes fin 2015 et revendique 33 bureaux à l'étranger.

2. Une institution originale, *Segittur*

D'autres institutions ont également été mises en place, en particulier l'entreprise publique *Segittur* (*Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas*), qui est chargée de promouvoir l'innovation dans l'industrie espagnole du tourisme, que ce soit en direction des acteurs publics, que l'entreprise conseille pour la conception de « destinations intelligentes », ou en direction du secteur privé. Les activités de *Segittur* apparaissent diverses : gestion des outils internet de promotion internationale du tourisme en Espagne, analyse et exploitation des statistiques touristiques, conseil et formation aux décideurs publics, soutien aux entreprises innovantes du secteur touristique avec un programme intitulé « *Travel Tech* ». En six ans, 80 millions d'euros auraient été versés à environ 300 entreprises, sous forme semble-t-il de prêts concessionnels. Les produits d'exploitation de *Segittur* représentent environ 7 millions d'euros par an et l'entreprise emploie 47 personnes.

Le fait d'avoir créé une entreprise publique dédiée spécifiquement à l'innovation dans le secteur touristique montre bien qu'il y a en Espagne une conscience claire du caractère stratégique du tourisme. Cela rend également compte d'une perception précoce, que nous n'avons pas eue en France, de l'impact de la révolution digitale sur ce secteur, qui est en fait l'un des secteurs économiques les plus massivement affectés par celle-ci.

3. Le rôle des collectivités territoriales

Enfin, les collectivités territoriales, notamment les communautés autonomes, ne sont pas en reste. La seule communauté madrilène (qui n'est que

l'une des 17 régions) aurait ainsi prévu, selon les indications données à la mission, un budget de promotion touristique de 15 millions d'euros en 2018, en hausse de 20 % sur l'année précédente et destiné à être utilisé en majorité en vue d'attirer des touristes étrangers.

C. UN POINT FORT PARTICULIER : LA PRÉSENCE DU SIÈGE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME

Il faut enfin relever que Madrid accueille le siège de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT).

Créée en 1974 (dans la continuité d'une association internationale préexistante qui réunissait des offices et associations touristiques nationales), l'OMT est devenue une institution spécialisée de l'ONU en 2003. Elle regroupe 156 pays. C'est une organisation de taille modeste (14 millions d'euros de budget, une centaine d'agents) qui a conservé de son passé une originalité. Outre les États qui y ont adhéré, elle compte en effet des membres affiliés non étatiques : entreprises, fédérations professionnelle, établissements d'enseignement... Le budget provient pour environ 75 % des contributions obligatoires des États et pour environ 15 % de celles des membres affiliés.

La France en tant qu'État contribue annuellement à hauteur de 343 000 euros à l'OMT. Par ailleurs, douze des membres affiliés sont des structures françaises diverses (trois établissements d'enseignement supérieur, un comité régional du tourisme, une grande entreprise de voyages, des fédérations sportives ou professionnelles...).

L'OMT compile et publie, à partir des statistiques nationales de ses membres, des données sur le tourisme au niveau mondial, qui sont notamment à la base des classements effectués sur le nombre de visiteurs étrangers ou la dépense touristique dans les différents pays. Elle mène également des actions de sensibilisation et de formation. Méconnue dans les grands pays développés, elle a plus d'influence, en tant que référence internationale, dans les pays émergents.

C'est donc un instrument d'influence que peut-être la France ne valorise pas assez. En Espagne, ce n'est sans doute pas un hasard si le siège de l'OMT est situé juste en face de celui du secrétariat d'État au tourisme. Il y a manifestement un jeu d'influence entre professionnels du tourisme, institutions publiques espagnoles et OMT.

Proposition n° 3 : accroître la présence et la visibilité de la France à l'Organisation mondiale du tourisme (par le développement des contacts au niveau politique et administratif, éventuellement l'encouragement aux structures publiques à s'affilier volontairement à l'organisation).

III. LES OUTILS DE LA PROMOTION INTERNATIONALE DE LA DESTINATION FRANCE

A. UNE QUESTION MÉTHODOLOGIQUE PRÉALABLE : EXISTE-T-IL UNE « DESTINATION FRANCE » ?

L'analyse des instruments de promotion de la « destination France » implique un questionnement préalable : existe-t-il pour les touristes internationaux une « destination France » ?

Dans une certaine mesure probablement, notamment pour les touristes les moins informés et venant des pays les plus lointains, pour qui la France peut se confondre largement avec Paris.

Mais telle n'est sans doute pas la perception de la majorité des visiteurs étrangers de notre pays, en particulier des autres Européens, qui viennent en France en ayant choisi plus précisément une destination (et un type de séjour, d'activités, d'hébergement...).

La très grande diversité de ses destinations fait la force de l'offre touristique française, mais rend plus difficile la définition d'une politique de promotion globale.

Les « contrats de destination » sont l'une des mesures les plus novatrices imaginées depuis quelques années pour s'adapter à cette réalité. En partant de l'idée qu'il existe en France un certain nombre de « destinations » touristiques bénéficiant en tant que telles d'une notoriété internationale, il s'agit de les identifier et de leur donner un contenu institutionnel (léger) en réunissant autour d'une table les acteurs intéressés (notamment les comités régionaux et agences ou comités départementaux du tourisme, les parcs naturels régionaux, *etc.*) pour développer une action commune, notamment en matière de promotion. Le but est de valoriser des « marques » correspondant à ces destinations. Un autre intérêt des contrats de destination tient à la capacité qui leur est prêtée de faire émerger des offres touristiques nouvelles, d'élargir des territoires touristiques souvent saturés, de faciliter la prise en compte de l'ensemble des déterminants de la qualité d'une offre touristique (par exemple, une personne auditionnée a souligné l'importance déterminante d'avoir une offre de transports collectifs adaptés si l'on veut développer le cyclotourisme).

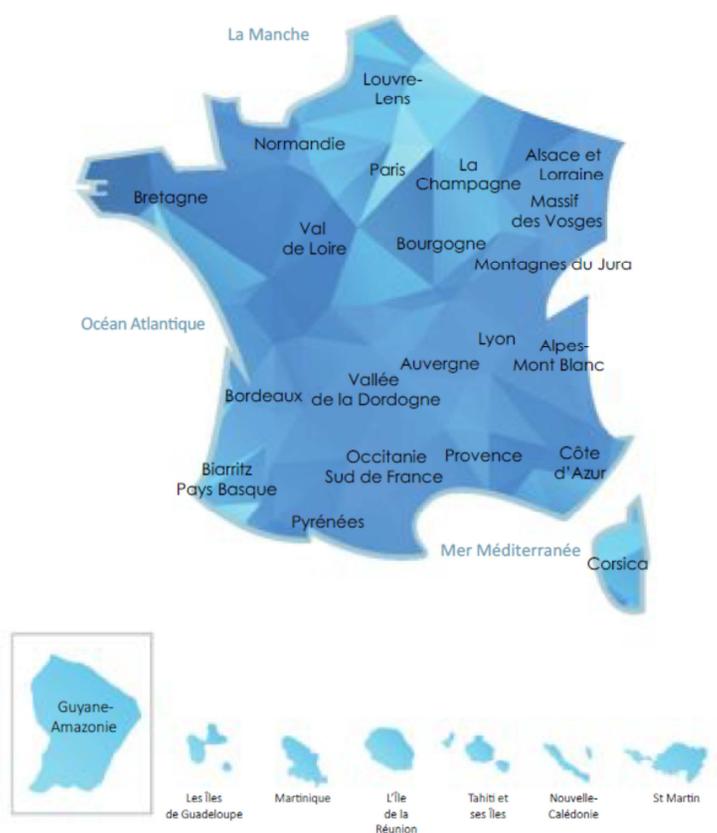
Les contrats de destination ont été lancés à partir de 2013. Vingt ont été signés en 2014-2015. Ils correspondent à des territoires auxquelles une image forte est associée, qui peuvent être des régions (l'Auvergne, la Bourgogne, la Bretagne, la Champagne, la Corse, la Guyane, la Provence), des villes (Paris, Biarritz, Bordeaux, Lyon), des sites patrimoniaux exceptionnels (le Mont-Saint-Michel et le Louvre-Lens), des massifs montagneux (Alpes, Jura, Pyrénées et Vosges), des bassins fluviaux (Val de Loire et vallée de la Dordogne), voire un

ensemble de lieux culturels reliés par une histoire commune (cas du contrat « Normandie Paris Île-de-France – Destination Impressionnisme ») ; les contrats peuvent ou non afficher une dimension sectorielle (par exemple la gastronomie pour Lyon ou le golf pour Biarritz).

La démarche des contrats de destination est globalement bien accueillie par les personnes auditionnées par la mission.

Parallèlement, et sans que l'on puisse d'ailleurs clairement distinguer les deux démarches, vingt « marques mondiales » ont été identifiées (elles recourent très largement les contrats de destination).

Les marques mondiales de destination selon Atout France



Source : Atout France.

Enfin, tout cela est complété par une démarche à vocation plus locale, tournée vers des projets touristiques sans le même degré d'ambition internationale, celle des contrats de structuration de pôles touristiques territoriaux (SPÔTT). Un appel à projets organisé en 2015 a permis de sélectionner 12 projets.

B. ATOUT-FRANCE, OPÉRATEUR NATIONAL POUR LA PROMOTION TOURISTIQUE INTERNATIONALE

1. Présentation d'Atout France

a. Des missions multiples

Atout France est né en 2009 du rapprochement de Maison de la France, agence de promotion de la France à l'étranger qui avait été créée en 1986, et du groupement d'intérêt public ODIT France, qui était l'agence publique d'ingénierie touristique de la France.

Les missions d'Atout France ont été définies par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques et codifiées à l'article L. 141-2 du code du tourisme. Selon ce dernier, l'agence « *poursuit un triple objectif de promotion du tourisme en France, de réalisation d'opérations d'ingénierie touristique et de mise en œuvre d'une politique de compétitivité et de qualité des entreprises du secteur. Elle définit la stratégie nationale de promotion de la "destination France" (...)* ». Ses missions comprennent :

– la fourniture d'expertise et de conseil en matière de tourisme au bénéfice des acteurs publics et privés ;

– la mise en œuvre d'« *actions d'information et de promotion des territoires et destinations de la métropole et des collectivités ultramarines sur les marchés étranger et national* » ;

– la promotion de la qualité de l'offre touristique ;

– l'observation des phénomènes touristiques, la production et la diffusion de données chiffrées et d'études ;

– la conception et la tenue des tableaux de classement des hébergements touristiques marchands ;

– l'immatriculation des opérateurs de voyages.

b. Une gouvernance équilibrée

Atout France a été constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE), afin de permettre que se développe autour de ces missions un partenariat entre des acteurs très divers.

Près de 1 300 entités ont adhéré à Atout France, dont 800 entreprises.

La composition du conseil d'administration, qui comprend une trentaine de membres, apparaît tout à fait significative. On y trouve :

- sept représentants de l'État (différents ministères)
- onze « personnalités qualifiées » nommées par le Gouvernement, qui sont notamment des dirigeants de grandes entreprises liées au tourisme ou de syndicats professionnels ;
- huit personnalités représentant, d'une part les différentes structures territoriales s'occupant du tourisme, d'autre part les principales organisations professionnelles sectorielles ;
- quatre représentants des adhérents.

En pratique, l'examen de la composition actuelle du conseil montre une représentation très équilibrée (six à huit personnes chaque fois) entre quatre catégories de personnes : les hauts fonctionnaires représentant les ministères ; les représentants des associations ou structures dédiées au tourisme des collectivités territoriales ; les dirigeants d'entreprises du secteur ; les présidents d'organisations professionnelles du tourisme.

c. Un réseau largement déployé

Fin 2017, Atout France employait 341 personnes (hors stagiaires), dont 148 au siège et 193 à l'étranger.

L'agence s'appuie en effet sur un réseau de 33 bureaux répartis dans une trentaine de pays (et couvrant plus de 70 pays indirectement), avec une prédominance du continent européen, car il reste à l'origine de la majorité des flux de visiteurs en France :

- 15 bureaux en Europe, répartis entre 14 pays ;
- 9 bureaux en Asie de l'est et du sud, situés dans 7 pays ;
- 5 bureaux dans les Amériques, localisés dans 4 pays ;
- 2 bureaux au Proche-et-Moyen-Orient ;
- un bureau en Afrique du Sud et un en Australie.

d. L'exemple du bureau de Madrid

L'un de vos rapporteurs a pu visiter l'un de ces bureaux à l'étranger, celui de Madrid.

La France est la première destination étrangère des touristes espagnols, qui ont été 6,2 millions à visiter notre pays en 2017 et y ont dépensé plus de 3 milliards d'euros. Vue du point de vue français, l'Espagne est le 6^{ème} marché

étranger de notre industrie touristique (derrière les autres grands pays européens). 14 destinations françaises sont desservies par des vols directs depuis l'Espagne.

Plus de la moitié des touristes espagnols en France vont en Île-de-France. La thématique dominante du tourisme espagnol est urbaine et culturelle, avec également une forte attraction pour les parcs de loisirs.

Atout France emploie une quinzaine de personnes en Espagne (principalement à Madrid, avec une antenne en Catalogne). Les moyens budgétaires étant contraints, les actions de promotion ne peuvent être lancées qu'avec des financements de tiers (par exemple des comités régionaux du tourisme), lesquels représentent plus d'un million d'euros par an. Hormis la publication une fois par an d'un cahier sur la destination France qui peut être proposé comme supplément à des périodiques espagnols, le bureau de Madrid revendique la réalisation d'opérations « sur mesure », notamment au bénéfice des destinations françaises qui lui passent commande. Il y a également une action d'influence importante vers des cibles tels que les tour-opérateurs, notamment ceux d'Amérique latine qui organisent souvent depuis l'Espagne leur offre de voyages organisés en Europe, ou encore les journalistes spécialisés ; près d'un millier d'articles de presse seraient ainsi suscités ou influencés annuellement, dont la contrepartie publicitaire – la somme qu'il aurait fallu déboursier pour acheter des pages publicitaires équivalentes – serait de 4 millions d'euros. La présence sur internet et les réseaux sociaux est également privilégiée (quatre personnes s'y consacrent).

e. Des moyens fortement renforcés en 2017-2018

Le tableau ci-après présente les ressources (d'après les comptes, donc en exécution) d'Atout France en 2016 et 2017.

Structure et évolution des ressources d'Atout France (budgets exécutés)

	2016 (M€)	2017 (M€)	Évolution (en %)	Part du total 2017 (en %)
Cotisations	2,19	2,22	+ 1,2	2,8
Prestations facturées	30	32,41	+ 8	40,5
- dont promotion	28,88	31,1	+ 7,7	38,8
- dont autres (ingénierie, formation, publications...)	1,12	1,31	+ 17,2	1,6
Subventions	33,44	44,93	+ 34,4	56,1
- dont subvention pour charges de service public	31,53	30,98	- 1,8	38,7
- dont subventions spécifiques	1,91	13,96	+ 631,6	17,4
Autres produits (*)	0,74	0,55	- 25,2	0,7
TOTAL des produits	66,37	80,12	+ 20,7	100

(*) Reprises sur provisions et amortissements, produits financiers et exceptionnels...

Source : élaboré à partir des comptes présentés dans le rapport d'activité 2017 d'Atout France.

i. Un financement équilibré entre subventions et ressources propres

Le statut particulier d'Atout France apparaît bien dans la structuration de ses ressources :

– en tant que GIE, l'agence reçoit des cotisations de ses membres, qui ne constituent toutefois qu'une faible part du total de ses produits (environ 3 %) ;

– pour le reste, le financement provient de deux grandes sources : les subventions de l'État et autres ressources publiques ; la vente de services.

En 2017, le budget global d'Atout France a augmenté de plus de 20 %, passant de 66 millions d'euros à 80 millions, augmentation imputable principalement aux subventions (+ 34 %) et dans une mesure bien moindre aux prestations facturées (+ 8 %). Cette dissymétrie a modifié l'équilibre des sources de financement : les subventions ont représenté 56 % des produits totaux en 2017, alors que les années précédentes, comme on le voit sur le tableau ci-après, leur part oscillait autour de 50 %.

Évolution des budgets exécutés d'Atout France et de la part des subventions

	2013	2014	2015	2016	2017
Total des produits (en millions d'euros)	69,8	67,56	70,94	66,37	80,12
Dont subventions (en millions d'euros)	35,25	33,79	34,27	33,44	44,93
<i>Part des subventions (en %)</i>	<i>50,5</i>	<i>50</i>	<i>48,3</i>	<i>50,4</i>	<i>56,1</i>

Source : Gouvernement et rapport d'activité 2017 d'Atout France.

Les ressources propres proviennent pour l'essentiel des activités de promotion, même s'il existe quelques autres sources de facturations : prestations de conseil et de formation, vente de publications, frais d'immatriculation et de classement.

Les financeurs ou cofinanceurs des actions de promotion facturées peuvent aussi bien être privés que publics, puisqu'il s'agit notamment de collectivités territoriales et de leurs émanations qui demandent à Atout France de conduire des campagnes pour eux. Parmi les ressources tirées des actions de promotion, les principales rubriques sont constituées par les campagnes (10,5 millions d'euros en 2017) et les salons (9,4 millions d'euros).

Ce qu'Atout France considère comme son chiffre d'affaires (soit la somme des cotisations des membres et des prestations facturées, hors subventions) reste réalisé essentiellement en Europe : le continent apporte 77 % de ce chiffre d'affaires, contre 14 % pour les Amériques et 9 % pour l'Asie.

Quant aux ressources provenant du budget de l'État dont bénéficie Atout France, elles sont de deux types :

– d'une part une subvention de fonctionnement d'une grosse trentaine de millions d'euros, dite pour « charges de service public », qui est inscrite sur le programme 185 (du budget de l'État) « Diplomatie culturelle et d'influence », lequel relève du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

– d'autre part des subventions spécifiques, dédiées à des objectifs particuliers et moins régulières.

ii. L'attribution de subventions exceptionnelles en 2016-2017

C'est l'attribution de ces subventions spécifiques qui a permis la très forte augmentation des moyens d'Atout France en 2017.

Fin 2016, l'agence a en effet été dotée de 10 millions d'euros dans le cadre d'un « fonds d'urgence » consécutif à la crise de fréquentation qui a suivi les attentats de 2015-2016 ; s'y sont ajoutés 4,5 millions d'euros prélevés sur les recettes tirées des frais de visas. Cependant, sur ces moyens exceptionnels, seulement 1,4 million d'euros ont pu être dépensés dès 2016 et le reste a été reporté en produits de l'exercice 2017 (et effectivement dépensé : voir *infra*), d'où la forte croissance des ressources de subventions spécifiques comptabilisées (elles sont passées de moins de 2 millions d'euros en 2016 à près de 14 millions en 2017).

iii. Les moyens pour 2018- 2019

Le projet de loi de finances pour 2018, dans sa version initiale, prévoyait l'inscription de 32,7 millions d'euros au titre de la subvention de fonctionnement à Atout France, soit une reconduction des années précédentes (compte tenu des mesures de mise en réserve prévisibles).

Toutefois, la subvention budgétaire a été complétée par le biais d'un amendement gouvernemental à hauteur de 1,5 million d'euros au titre de la nouvelle mission de promotion de la gastronomie française confiée à Atout France.

Par ailleurs, s'il n'y a pas eu en 2017 d'affectation à Atout France d'une part des recettes de visas au titre de l'exercice 2016 (situation compensée grâce au report en 2017 de l'affectation acquise en 2016 au titre de l'exercice 2015), l'opérateur devrait en revanche bénéficier à nouveau en 2018 de produits de cette nature, à hauteur d'environ 4,6 millions d'euros.

En outre, selon Atout France, l'attribution des 10 millions d'euros du fonds d'urgence fin 2016 aurait permis de lever 9 millions d'euros de fonds partenariaux complémentaires. En 2018, l'agence espère continuer à lever des fonds complémentaires sur la base d'un modèle « 1 + 1(+ 1) » associant à part

plus ou moins égales ressources provenant de l'État, des partenaires privés et des collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2019 reconduit à l'identique la subvention initiale pour 2018 (32,7 millions d'euros).

f. Les actions

L'augmentation des moyens disponibles a permis à l'agence d'augmenter son activité en 2017.

Elle indique dans son rapport d'activité avoir réalisé quelques 2 700 opérations de promotion en 2017, soit 300 de plus que l'année précédente. Ces opérations ciblent selon les cas le grand public (campagnes de communications, événementiel, salons, *etc.*), les professionnels (opérations commerciales, formations, *etc.*), les prescripteurs du tourisme d'affaires, la presse, les influenceurs sur internet. Sont ainsi revendiquées pour 2017 :

- 474 campagnes de communication dont 70 % sous forme numérique ;
- 750 événements professionnels à l'international (contre 650 en 2016) et 195 événements grand public ;
- plus de 2 000 accueils en France de blogueurs et journalistes ;
- 190 prestations de conseil et d'études.

Le site *France.fr*, géré par Atout France, a reçu 18 millions de visites en 2017 (+ 20 % après + 30 % en 2016). Il est décliné en 31 versions nationales et en 16 langues. Atout France est présent sur huit grands réseaux sociaux (quatre internationaux et quatre spécifiques à la Chine ou à la Russie) et revendique, par exemple, 1,5 million de fans sur *Facebook* ou encore 1,56 million d'abonnés sur *Weibo*.

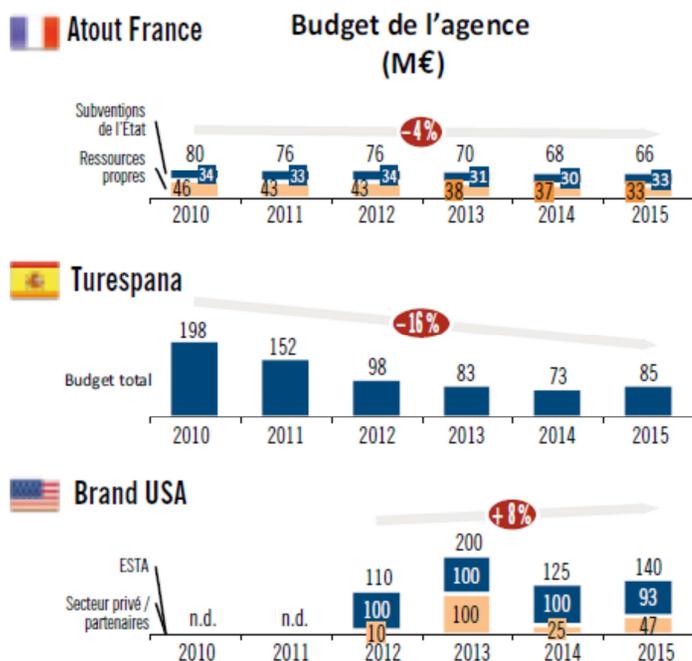
Les moyens résultant des crédits attribués dans le cadre du fonds d'urgence, complétés par les cofinancements des partenaires, ont notamment été affectés à une grande campagne de communication ciblant l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, trois pays dont proviennent près de la moitié du total des visiteurs internationaux de la France. Cette campagne a été déclinée sous le concept « *Feel* » pour les différentes destinations régionales ou urbaines qui s'y sont associées. 20 partenaires représentant des destinations et 12 transporteurs ou tour-opérateurs ont pris part à cette opération d'un montant global de plus de 5 millions d'euros.

2. Une force de frappe et une visibilité à relativiser

Cette avalanche de chiffres doit toutefois être ramenée à sa juste mesure par la prise en compte de quelques éléments de comparaison.

Tout d’abord, même s’il est difficile de disposer de données comparatives fiables homogènes, il semble que les moyens d’Atout France soient plutôt modestes par rapport à ceux dont disposent les agences homologues de certains autres grands pays de tourisme. Par exemple, l’agence *Turespaña* reçoit annuellement 80 à 90 millions d’euros du seul budget de l’État espagnol.

L’Institut Montaigne fournit les éléments de comparaison suivants entre les moyens des agences de promotion des trois principaux pays touristiques, dont il semble ressortir qu’effectivement (du moins jusqu’en 2015), ils étaient relativement plus importants aux États-Unis et en Espagne qu’en France.



Source : « *Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir* », Institut Montaigne, mars 2017.

Surtout, les moyens d’une agence telle qu’Atout France sont hors de proportion des budgets de promotion de certains opérateurs privés. D’après les chiffres circulant sur internet, *Booking* aurait en 2017 dépensé en publicité plus de 4 milliards de dollars, *Expedia* près de 3 milliards, *Airbnb* un milliard (le principal bénéficiaire de ces budgets publicitaires étant *Google*) ! Il faut être conscient que la France étant l’un des principaux marchés de destination des grandes plateformes, *de facto* ce sont des centaines de millions de dollars qui sont dépensés annuellement par celles-ci pour promouvoir le tourisme en France. Si ces chiffres demandent à être confirmés, les ordres de grandeur sont valables et écrasent quelque peu les campagnes que peuvent mener les « offices du tourisme nationaux » comme Atout France.

La visibilité d'une agence comme Atout France et de ses actions est donc nécessairement limitée par la surexposition de certaines grandes entreprises. Non seulement les grandes plateformes susmentionnées, mais même les entreprises touristiques, souvent françaises, de taille un peu plus modeste n'ont clairement guère à se préoccuper de ce qu'Atout France peut faire.

Même les petites et moyennes entreprises des différents secteurs du tourisme paraissent généralement assez peu se préoccuper de l'action d'Atout France. Leurs organisations professionnelles ont généralement une image positive de l'agence, mais, bien que représentées dans sa gouvernance, semblent s'y impliquer assez peu et ignorer largement son action. Lorsqu'on les interroge sur leurs priorités, il apparaît vite que la promotion internationale est loin de venir au premier rang.

3. Les réformes envisagées : la perspective de moyens accrus

Fin 2017, le Gouvernement a commandité une mission « *d'analyse des leviers nouveaux qui pourraient être mis en place pour accroître l'effort collectif en faveur de la promotion des destinations françaises à l'international* ». Cette mission a été confiée à trois personnalités, MM. Christian Mantei, directeur général d'Atout France, Jacques Barré, président du Groupement national des chaînes (GNC), syndicat professionnel des chaînes hôtelières, et Germain Lelarge, fondateur de la plateforme d'offres touristiques « *La France du Nord au Sud* ».

Ces travaux ont débouché sur plusieurs propositions, concernant notamment les ressources supplémentaires qui pourraient être affectées à Atout France.

a. Vers une pérennisation des recettes de visas

Les frais perçus dans les consulats à la délivrance des visas connaissent généralement une évolution dynamique car ils suivent l'augmentation du nombre de visas. Ces frais sont pour l'essentiel affectés au budget général de l'État, où ils forment (avec quelques autres redevances marginales) la ligne de recettes « *Produits des chancelleries diplomatiques et consulaires* », dont le rendement est tendanciellement en forte croissance : il est évalué pour 2018 à 232 millions d'euros (prévisions du projet de loi de finances pour cet exercice), contre 186 millions en exécution 2016 et 160 millions en 2014.

À partir de 2016, Atout France s'est vu attribuer une fraction de cette ressource, assise sur son augmentation ⁽¹⁾, dans une logique d'« *intéressement* » : l'augmentation de la demande de visas français est supposée être en partie liée à l'efficacité des campagnes de promotion de l'agence (étant rappelé que le

(1) Pour être précis, il a été prévu d'affecter à Atout France 90 % des 2/9^{èmes} des recettes additionnelles excédant un million d'euros.

tourisme est numériquement de loin le premier motif pour les demandes de visas).

Toutefois, ce mécanisme a très vite montré ses limites : en 2016, de manière très exceptionnelle, le nombre de visas délivrés par la France a baissé, suite aux terribles attaques terroristes que l'on sait ; c'est pourquoi Atout France n'a pu bénéficier de cette ressource au titre de cet exercice, alors même que l'agence n'avait bien sûr aucune responsabilité dans cette situation et au moment même où une relance de la promotion de la destination France était d'autant plus nécessaire. Le manque à gagner a été comblé par d'autres biais (report de l'attribution de frais de visas de l'exercice précédent et fonds d'urgence), mais cette situation a montré que le dispositif de calcul fondé sur l'augmentation des frais de visas était inapproprié.

C'est pourquoi il est nécessaire, ce qui semble acquis, qu'à l'avenir, ce soit une fraction calculée sur l'ensemble des recettes « frais de visas » qui soit attribuée annuellement à Atout France, afin que le montant de cette ressource, tout en étant dynamique, soit moins dépendant de la conjoncture. Le modèle économique d'Atout France, associant ressources budgétaires et ressources de partenariat, implique une certaine stabilité des premières, afin que les partenariats puissent être entretenus dans la durée.

Proposition n° 4 : pérenniser et stabiliser en montant la ressource tirée pour Atout France des frais de visas, en la calculant sur l'ensemble de ces frais et en garantissant dans la durée son versement.

b. Les autres pistes

D'autres pistes sont envisageables pour renforcer les moyens d'Atout France. La valorisation de la fréquentation du site « *France.fr* » est l'une d'entre elles.

La mise à contribution de la consommation touristique dans certains secteurs économiques qui bénéficient du développement du tourisme, donc indirectement des retombées des actions de promotion, serait également possible. Actuellement, les touristes sont assujettis, comme on y reviendra, à la taxe de séjour au titre de leur hébergement. D'autres actes de consommation à large contenu touristique pourraient être l'objet de (petits) prélèvements afin de financer les actions de promotion, par exemple les péages autoroutiers ou les entrées dans les musées, grands monuments, parcs à thème...

Proposition n° 5 : expertiser la possibilité et l'opportunité d'établir de nouvelles contributions des différents secteurs concernés par la consommation touristique à la promotion de la destination France.

c. La nécessité de renforcer l'évaluation et la gouvernance d'Atout France

Le renforcement des moyens dédiés aux actions d'Atout France n'est pas séparable, du point de vue de vos rapporteurs, d'une amélioration de la gouvernance du GIE et d'une évaluation plus exigeante des résultats obtenus.

Les organisations professionnelles des différents secteurs du tourisme ou représentant les structures territoriales ont souvent une vision ambiguë de l'action d'Atout France : d'un côté une appréciation positive de celle-ci ; mais aussi une certaine indifférence ; enfin et contradictoirement, le sentiment de ne pas être assez associées à la définition des priorités de l'opérateur.

La réflexion de la mission conduite par M. Mantei s'est concentrée sur des propositions d'amélioration de la gouvernance d'Atout France : y intégrer de nouveaux partenaires potentiels tels que les plateformes numériques ou les entreprises incarnant l'excellence française appréciée des touristes internationaux ; mieux prendre en compte les « grands partenaires » apportant les principales ressources de partenariat et s'efforcer d'établir avec eux des conventions de partenariat pluriannuelles. Ces propositions sont en cohérence avec les inflexions budgétaires souhaitées, la pérennisation de ressources publiques nouvelles devant permettre de stabiliser parallèlement un niveau accru de ressources partenariales.

Vos rapporteurs veulent insister sur la nécessité de renforcer parallèlement l'évaluation de l'action d'Atout France, ce qui rejoint leurs observations sur la grande incertitude des « chiffres du tourisme », alors même que disposer de données chiffrées fiables est le préalable de toute évaluation. L'évaluation peut être externe, mais aussi interne, et la cellule d'intelligence économique du tourisme qui devrait se développer dans le cadre d'Atout France pourrait aussi avoir une mission d'évaluation de l'efficacité des actions de promotion de l'opérateur, s'agissant aussi bien de l'augmentation des flux de touristes étrangers qui en résulterait que de l'orientation de ces flux.

En effet, il s'agit non seulement de « capter » notre part de l'augmentation des flux touristiques internationaux, mais aussi de veiller à ce qu'ils bénéficient à la plus grande partie de notre territoire. C'est une nécessité pour maintenir la vitalité des zones à l'attractivité plus diffuse, où très souvent l'on constate actuellement un déclin de certaines offres touristiques (disparition de petits hôtels et cafés-restaurants). Ce l'est aussi pour contrôler la saturation des zones les plus touristiques, où il faut veiller à l'acceptabilité de la présence des touristes pour la population locale. Un tourisme durable, respectueux de l'environnement, des paysages et des hommes ne peut être qu'un tourisme réparti sur tout le territoire.

Proposition n° 6 : renforcer l'évaluation, notamment interne, des actions de promotion d'Atout France, en lien avec la recherche de données chiffrées plus fiables ; prendre en compte, dans cette évaluation, l'enjeu de la répartition équilibrée des flux touristiques internationaux sur le territoire.

C. UNE IMPLICATION ACCRUE DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE

Le rattachement de la responsabilité « tourisme » sur le plan international au ministère des affaires étrangères, voulu sous la mandature précédente par M. Laurent Fabius, est généralement salué comme un point très positif. Cela a conduit à une mobilisation accrue de l'État pour le secteur, assortie d'une orientation plus internationale traduite par des mesures concrètes, annoncées lors des Assises nationales du tourisme en juin 2014, telles que celles destinées à faciliter les liaisons entre les aéroports parisiens et la capitale (tarification forfaitaire pour les taxis et mise en place de voies réservées sur les autoroutes de liaison, lancement du « Charles de Gaulle Express ») ou améliorer la sécurité des touristes étrangers à Paris.

Le réseau diplomatique s'est également nettement plus investi dans la facilitation du tourisme international à destination de la France, en particulier à travers la politique des visas. Toutefois, le pilotage au niveau central reste partagé entre plusieurs administrations.

1. Une mobilisation réelle

a. Un changement de paradigme dans la gestion des visas

Les touristes étrangers ont besoin d'un visa lorsqu'ils ne proviennent pas de pays exemptés de cette obligation⁽¹⁾. Le nombre de visas de court séjour délivrés par la France, qui correspondent plus ou moins à la catégorie des « touristes internationaux » tels que définis dans les statistiques internationales (personnes faisant des déplacements de durée assez brève sans nécessairement un but « touristique »), est passé de 2,13 millions en 2012 à 2,88 millions en 2016 et 3,21 millions en 2017 : cela représente 50 % d'augmentation en cinq ans et 11,5 % la dernière année.

La délivrance de visas en grand nombre suscite souvent une certaine méfiance, compte tenu des enjeux en matière sécuritaire et migratoire. Ces enjeux doivent bien sûr être pris en compte et les contrôles être rigoureux. Mais la délivrance rapide des visas constitue aussi un enjeu d'attractivité touristique.

(1) Étant rappelé que la liste des pays et territoires exemptés de visa est définie au niveau européen dans le cadre de l'« espace Schengen » et comporte une soixantaine de pays et territoires (outre bien sûr les États-membres de l'UE et de l'EEE).

C'est pour cette raison qu'a été développée, d'abord en Chine, puis dans d'autres pays fortement « émetteurs » de flux touristiques, la politique du « visa en 48 heures ». Accompagnée par l'externalisation d'une partie de la procédure (dépôt des demandes, récupération des passeports...) et par le développement des visas à entrées multiples pour les visiteurs récurrents, cette politique a pour objectif d'assurer aux demandeurs un meilleur service.

Les résultats semblent toutefois inégaux. Manifestement, les services consulaires s'adaptent un peu difficilement à l'augmentation très rapide des demandes de visas. En effet, le délai moyen de délivrance des visas, tous postes confondus, tel que mesuré dans les indicateurs budgétaires ⁽¹⁾, n'a pas évolué favorablement ces dernières années, malgré des objectifs ambitieux. La cible reste fixée à 2,5 jours en moyenne à échéance 2020, mais pour ce qui est des réalisations, on est passé de 3,3 jours en 2012 et 3 jours en 2014 à 3,8 en 2015, 4,2 en 2016, 4,3 en 2017 et 4 en 2018 (prévision révisée associée au projet de loi de finances pour 2019).

L'effort de modernisation des procédures, reposant en partie sur l'externalisation, doit donc être accentué. Les possibilités de dématérialisation doivent également être envisagées. À cet égard, on peut relever que la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (article 46) permet désormais la délivrance des vignettes de visas sans signature physique des agents consulaires. Mais il faut aussi accepter de mettre en place dans les services consulaires les moyens permettant d'accroître la délivrance de visas sans réduire les nécessaires contrôles sécuritaires.

Proposition n° 7 : se donner les moyens, notamment à travers la poursuite de l'externalisation et de la dématérialisation de certaines tâches, de réduire effectivement les délais moyens de délivrance des visas français, en particulier dans les pays prioritaires pour le tourisme, comme le Gouvernement s'y est engagé.

b. La mise en place de « correspondants tourisme » dans les ambassades

Depuis 2016, des « correspondants tourisme » ont été désignés dans chaque ambassade de France, afin notamment de relayer l'action d'Atout France dans les pays où l'agence n'est pas physiquement présente. Un « guide des bonnes pratiques – Faire du réseau diplomatique l'avant-poste de la promotion

(1) Il s'agit de l'un des indicateurs associés au programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » que l'on peut suivre dans les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances et les rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement. La donnée suivie est le délai entre la date de dépôt de la demande et la date d'édition de la vignette visa, ce pour les visas de court séjour ne nécessitant pas de consultation de l'administration centrale et finalement délivrés.

de la destination France et des entreprises du secteur touristique » a également été diffusé à l'ensemble du réseau.

c. La « diplomatie gastronomique »

Un rapport ⁽¹⁾ publié par des *think tanks* américains a récemment classé la France au 1^{er} rang mondial pour le « *soft power* ». Sans entrer dans le détail de ce classement, il est significatif d'observer que la réputation (appréciée par des sondages internationaux) des cuisines nationales, ainsi que le nombre de restaurants récompensés par des macarons du guide Michelin, de même d'ailleurs que le nombre de touristes étrangers et leurs dépenses, font partie des facteurs de *soft power* pris en compte, aux côtés d'éléments beaucoup plus « sérieux » tels que la taille du réseau diplomatique, l'aide au développement, les résultats scolaires et universitaires, l'intégration numérique ou les indicateurs économiques.

On doit donc saluer la volonté politique de promouvoir la gastronomie française qui a conduit à la mise en place d'une opération telle que « *Goûts de France/Good France* », qui consiste à organiser chaque 21 mars, dans le plus grand nombre de sites diplomatiques français (152 pays), un dîner gastronomique respectant les traditions culinaires françaises. 3 300 restaurants ont pris part à la dernière édition. L'opération « *Goûts de France/Good France* » a fusionné cette année avec la « *Fête de la gastronomie* » organisée depuis 2011. L'événement a eu lieu les 21, 22 et 23 septembre. En 2019, l'ensemble des événements de promotion de la gastronomie française seront regroupés dans le cadre du « Forum international de la gastronomie », qui sera organisé au mois de mars.

Comme on l'a dit, Atout France bénéficie pour l'année en cours d'une subvention exceptionnelle de 1,5 million d'euros au titre de la promotion de la gastronomie française.

Vos rapporteurs sont convaincus que la gastronomie est un instrument majeur tout à la fois d'influence et d'attractivité touristique. Il est donc très probablement « rentable » de le valoriser en investissant dans la durée un peu d'argent public dans sa promotion internationale.

Proposition n° 8 : pérenniser, en leur affectant des moyens budgétaires stables, gérés par Atout France (en liaison avec les postes diplomatiques), les actions de promotion internationale de la gastronomie française.

(1) « The Soft Power 30 – A global Ranking of Soft Power 2017 », par Portland et USC Center on Public Diplomacy.

2. Un pilotage administratif qui reste partagé

Si la mise en responsabilité du ministère des affaires étrangères a indéniablement favorisé la mobilisation du réseau diplomatique sur les enjeux touristiques, elle s'est en revanche accompagnée d'une complexification du pilotage étatique du tourisme.

Selon le décret qui détermine ses attributions ⁽¹⁾, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères est « *compétent pour définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre (...) du tourisme (...). Pour l'exercice de ses attributions en matière de tourisme, [il] dispose de la direction générale des entreprises* », par ailleurs rattachée au ministère de l'économie.

Son collègue ministre de l'économie, quant à lui, est compétent pour « *le suivi et le soutien des activités touristiques, sans préjudice des attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères* ». À ce titre, « *il a autorité sur la direction générale des entreprises (...), en liaison avec le ministre de l'Europe et des affaires étrangères lorsque cette direction exerce ses compétences en matière de tourisme* » ⁽²⁾.

Le partage des compétences au niveau ministériel s'accompagne d'un partage au niveau des administrations centrales :

– d'un côté, une quarantaine de fonctionnaires continuent à travailler sur les thématiques touristiques à la direction générale des entreprises, avec d'importantes responsabilités en matière de structuration des filières, de tutelle de l'Agence nationale pour les chèques-vacances ou encore sur les questions normatives (rédaction du code du tourisme) ;

– de l'autre, une mission de promotion du tourisme, employant une douzaine de personnes, a été constituée au ministère des affaires étrangères (dans le cadre de la direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme), sur le budget duquel est par ailleurs inscrite la subvention de fonctionnement à Atout France.

On doit en outre relever que l'action de l'État pour le tourisme ne se limite pas aux ministères et administrations susmentionnés. Il est clair que d'autres politiques, correspondant à d'autres ministères, sont concernées de manière très importante, par exemple celles des transports, de la valorisation du patrimoine, des sports, de l'enseignement (pour développer les formations dans les métiers du tourisme), etc.

(1) Décret n° 2017-1074 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

(2) Décret n° 2017-1078 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'économie.

C'est dans ce contexte que le choix a été fait par le Gouvernement actuel de privilégier l'interministérialité en valorisant le Conseil interministériel du tourisme (CIT) et en ne désignant pas de « ministre du tourisme » (ou secrétaire d'État). Il est sans doute trop tôt pour évaluer la pertinence de cette organisation, mais cette évaluation devra être faite en son temps.

D. AU NIVEAU TERRITORIAL : DES RESPONSABILITÉS MULTIPLES ET UNE VISIBILITÉ INSUFFISANTE

1. Des compétences partagées entre tous les niveaux de collectivités

Les compétences en matière de tourisme restent légalement partagées entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

- La région « définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional »⁽¹⁾ et à ce titre élabore un « schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ».

- Le département peut aussi établir un « schéma d'aménagement touristique départemental »⁽²⁾.

S'agissant plus précisément du sujet du présent rapport, il est disposé que « les actions de promotion sur les marchés étrangers sont coordonnées par le comité régional du tourisme et par le comité départemental du tourisme »⁽³⁾.

- Par ailleurs, les communes ont aussi des compétences, notamment pour créer un office du tourisme, mais elles sont de droit transférées au niveau intercommunal : « la communauté de communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine, la métropole (...) exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, (...) la compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique ; la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »⁽⁴⁾.

On a donc un dispositif complexe de compétences partagées, quant au tourisme et plus particulièrement à la promotion touristique, entre les trois niveaux de collectivités, avec l'affirmation d'un principe de coordination.

(1) Article L. 131-1 du code du tourisme.

(2) Article L. 132-1 du code du tourisme.

(3) Article L. 131-5 du même code.

(4) Article L. 134-1 du même code.

2. Des structures territoriales aux formes juridiques diverses

Les collectivités territoriales ont mis en place, pour mettre en œuvre leurs compétences sur le tourisme, des structures dont les dénominations et même les formes juridiques sont très diverses.

- Au niveau le plus local, on dénombrerait près de 2 300 offices du tourisme employant 12 000 salariés et dont les budgets cumulés seraient de l'ordre de 500 millions d'euros. Les deux tiers d'entre eux sont constitués sous forme associative, d'autres sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), certains enfin restent gérés en régie.

- Au niveau des départements, on trouve des structures aux dénominations et missions diverses : agences de développement touristiques, comités départementaux du tourisme, agences de réservation touristique, agences à la fois de développement et de réservation touristiques. Certains départements comme les Alpes-Maritimes ont même préféré conserver la dénomination « comité régional du tourisme ». Globalement, ces structures départementales représenteraient 220 millions d'euros de budget et 2 000 salariés.

- Enfin, au niveau régional, la compétence touristique, normalement assurée par un comité régional du tourisme, peut aussi relever d'une agence d'attractivité aux missions plus larges. Les comités régionaux du tourisme rassembleraient 800 salariés avec un budget cumulé de 120 millions d'euros.

3. Une évaluation et une coordination encore à construire

Il existe au niveau national des « têtes de réseau » de ces différents types de structures, mais il s'agit de petits organismes de représentation qui ne paraissent guère en mesure d'assurer la coordination des structures de leur ressort.

La remontée et l'agrégation des informations relatives aux actions de toutes ces structures locales ne sont que partiellement assurées, même s'il y a indéniablement une volonté de progresser dans ce domaine. Au niveau des structures départementales (comités départementaux du tourisme et assimilés) agrégées, par exemple, un total de 88 millions d'euros de dépenses de promotion est avancé, dont le cinquième serait consacré à la promotion internationale, mais les incertitudes quant à la validité de ce type de données demeurent en l'absence de définition homogène de ces dépenses.

Il est prioritaire de parvenir à une meilleure connaissance des dépenses de promotion faites au niveau local, qui serait le préalable à une évaluation de leur efficacité. Cette mission pourrait être confiée à Atout France, en lien avec les autres partenaires, dans le cadre du renforcement de l'action de l'agence en matière d'intelligence économique du tourisme qui est recommandé par vos rapporteurs.

Proposition n° 9 : confier prioritairement à la cellule d'observation et d'intelligence économique du tourisme à constituer à Atout France une mission de collecte, d'agrégation et d'analyse des dépenses de promotion faites au niveau local.

Au niveau des territoires, la coordination entre les organismes paraît également rester souvent défaillante.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a consacré récemment un rapport au comité régional du tourisme de cette région ⁽¹⁾ dont les conclusions sont significatives et méritent d'être citées, sans qu'il faille y voir un focus particulier sur l'Île-de-France, ce type d'observations étant sans doute valable sur d'autres territoires. Certaines formules de ce rapport sont extrêmement significatives : « *en Île-de-France, le défaut de coordination des très nombreux acteurs nuit particulièrement à l'efficacité de la politique touristique (...). Le comité régional (...) relève que le modèle d'organisation actuel qui voudrait que le comité régional fédère et coordonne les comités départementaux qui eux-mêmes fédèrent et coordonnent les professionnels de leur département ne fonctionne pas* ».

Ce document consacre également des développements à la coexistence de deux organismes puissants, le comité régional du tourisme et l'Office du tourisme et des congrès de Paris : il relève que de « *très nombreux rapports* » ont recommandé le rapprochement ou du moins le pilotage partagé des deux organismes, que la proposition en a été faite de manière répétée, y compris par les exécutifs ou par des délibérations des deux collectivités (région Île-de-France et ville de Paris) ; mais si « *le projet d'une union concrète d'organismes complémentaires, sinon jumeaux, a fait l'objet de nombreuses tentatives [,] elles ont toutes échoué en raison d'un manque d'arbitrage en faveur de l'intérêt général* ».

Par ailleurs, la chambre régionale pointe une insuffisance des dispositifs d'évaluation interne, même s'ils sont en progrès : « *même si les précédentes conventions de financement prévoyaient expressément la construction d'indicateurs pour suivre leur mise en œuvre, ces indicateurs n'ont été établis qu'à compter de la convention d'objectifs et de moyens de 2014* ». De plus, ils restent perfectibles : « *aucun indicateur basé sur les besoins et attentes de populations types (jeunes, familles, seniors, handicapés) n'a été établi. Par ailleurs, le suivi des objectifs généraux et opérationnels comme des actions les actions à réaliser sur la période 2014-2016 n'est ni chiffré, ni assorti d'objectifs calendaires* ».

(1) Rapport d'observations définitives, Comité régional du tourisme (région Île-de-France), exercices 2006 et suivants, observations définitives délibérées le 7 août 2015.

4. Les nouvelles modalités de la taxe de séjour : des ressources supplémentaires à utiliser à bon escient

La taxe de séjour, dont il existe des équivalents dans de nombreux pays et villes étrangères, remonte en France à 1910. Son assiette est constituée par les nuitées d'hébergement marchand. Un tarif variable selon les catégories d'hébergements est voté par les conseils municipaux à l'intérieur de fourchettes déterminées par la loi. Elle peut être perçue soit « au réel », directement sur les touristes *via* les hébergeurs, soit au forfait en fonction du nombre de lits des établissements, de leur durée d'ouverture et d'un abattement forfaitaire pour tenir compte des périodes de non-occupation.

Elle n'est pas due sur tout le territoire : son instauration résulte d'une décision facultative des communes (ou de leurs groupements). De plus, elle ne peut être instaurée que là où existe une vocation touristique, même si la liste des collectivités habilitées est large (stations classées, communes dites touristiques, littorales ou de montagne en application de diverses réglementations, voire toutes communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels ou de promotion touristique). Elle peut être l'objet d'une majoration de 10 % décidée et perçue par les départements.

a. Des réformes qui devraient accroître significativement le rendement de la taxe

Le rendement global de la taxe de séjour s'est élevé selon les documents budgétaires⁽¹⁾ à près de 350 millions d'euros en 2016, tous niveaux de collectivités confondus (233 millions pour les communes, 97 millions pour les intercommunalités et 19 millions pour les départements ayant établi la taxe additionnelle).

Fin 2017, une réforme importante a été adoptée⁽²⁾. Elle comporte deux mesures, applicables au 1^{er} janvier 2019.

Tout d'abord, elle modifie le barème de la taxe. Jusqu'à présent, la taxe repose sur un tarif unitaire par nuitée et par personne, qui peut s'étagérer entre 0,20 et 4 euros selon la catégorie et le classement des hébergements ainsi que les choix des collectivités locales. S'agissant des « *meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement* », catégorie qui couvre les locations chez des particuliers (*via* une plateforme numérique ou non), le tarif peut actuellement être fixé entre 0,20 et 0,75 euro ; il en est de même pour les hôtels, résidences et villages de vacances sans classement. À compter de 2019, le tarif de la taxe applicable par personne et par nuitée devra pour tous ces hébergements non classés être fixé entre 1 % et 5 % du coût réel de la nuitée (dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité ou, s'il

(1) Tome 1 de l'annexe « Évaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances initiale pour 2018.

(2) Inscrite aux articles 44 et 45 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

est inférieur à ce dernier, du tarif plafond applicable aux hôtels 4 étoiles, soit 3 euros). Ceci devrait conduire à un alourdissement significatif de la taxe dans le cas d'hébergements non hôteliers « haut de gamme ».

Second point, la collecte de la taxe de séjour par les plateformes numériques de réservation d'hébergements chez des particuliers, jusqu'à présent facultative, deviendra obligatoire dès lors que ces plateformes assurent aussi le paiement des hébergements.

Il est difficile d'évaluer précisément le rendement financier de ces deux réformes, qui dépendra de plusieurs facteurs (le point de départ, c'est-à-dire notamment le niveau actuel de versement de la taxe de séjour sur les hébergements chez des particuliers, qui n'est pas vraiment connu ; les taux que voteront les collectivités ; le respect de la loi par les plateformes ; les éventuels contournements notamment en passant par des plateformes n'assurant pas de service de paiement). Selon l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), la seule généralisation de la collecte par les plateformes « *devrait permettre d'augmenter de 100 à 150 millions d'euros supplémentaires* » le rendement de la taxe de séjour ⁽¹⁾.

Sans nécessairement partager des prévisions nécessairement très incertaines, on peut présenter quelques éléments d'évaluation :

– *Airbnb*, qui collecte depuis quelques années la taxe de séjour dans certaines villes, déclare avoir collecté 7,3 millions d'euros en 2016 pour le compte de 19 villes françaises et 13,5 millions en 2017 pour celui de 50 villes. La plateforme s'est engagée à généraliser la collecte automatique à 23 000 communes au 1^{er} juillet 2018 et indique que cela représenterait, sur la base des données de 2017, un produit supplémentaire de 20 millions d'euros ;

– pour 2016, l'INSEE avait évalué à 76,5 millions le nombre de nuitées/personnes marchandes chez des particuliers, en hausse de 30 % par an. Ce nombre est donc aujourd'hui bien plus élevé. Dans la mesure où le prix moyen d'une chambre pour une ou deux personnes louée *via* la principale plateforme, *Airbnb*, varierait selon les villes (françaises) entre 50 et 85 euros ⁽²⁾ et en tenant compte d'un taux moyen de taxe qui serait fixé à 3 % du prix de nuitée (la fourchette légale étant 1 % – 5 %), escompter au minimum une centaine de millions d'euros de recettes supplémentaires ne paraît pas irréaliste.

b. Une affectation peu contrôlée

Les collectivités devraient donc bénéficier assez rapidement de ressources supplémentaires de taxe de séjour très conséquentes.

(1) <http://www.umih.fr/fr/Salle-de-presse/press-review/PLFR-2017-Nouvelles-obligations-en-faveur-de-la-transparence-en-attendant-les-engagements-de-lEtat>.

(2) *Étude BnbLord de 2017.*

Vos rapporteurs souhaitent que ce soit l'occasion d'un accroissement de l'effort local de promotion touristique.

Actuellement, la loi définit en termes très généraux l'affectation de la taxe de séjour : « *le produit de la taxe de séjour (...) est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* » ou, le cas échéant, « *aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion [des] espaces naturels à des fins touristiques* »⁽¹⁾ ; la taxe n'est obligatoirement affectée aux offices du tourisme, quand il en existe, que s'ils sont constitués sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC), ce qui n'est le cas que d'une minorité d'offices⁽²⁾.

Le contrôle démocratique et la publicité donnée sur l'utilisation effective de la taxe de séjour sont également assez limités : le produit de la taxe et son emploi figurent dans un état annexe au compte administratif de la commune⁽³⁾, lequel état doit être tenu à la disposition du public, mais ne donne pas lieu en tant que tel à une délibération du conseil municipal.

De plus, la taxe de séjour reste une ressource communale (sauf si elle est volontairement transférée au niveau intercommunal), alors même que l'essentiel des missions du niveau communal quant au tourisme – la promotion, les offices du tourisme, la mise en place de zones d'activité touristique – relève maintenant du ressort des intercommunalités.

Vos rapporteurs considèrent que l'accroissement significatif du rendement de la taxe de séjour qui sera entraîné par les réformes récentes doit s'accompagner de mesures permettant de mieux associer les professionnels du tourisme à l'emploi de la taxe, de mieux garantir que cet emploi est bien conforme à l'objet de développement touristique – le cas échéant en généralisant l'affectation automatique aux offices du tourisme – et plus généralement de le soumettre à un contrôle démocratique accru. Le Parlement et le Gouvernement devraient se mettre en mesure de faire des propositions sur cette question avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles de collecte en 2019.

Proposition n° 10 : engager à l'Assemblée nationale, en lien avec le Gouvernement, une réflexion sur l'affectation de la taxe de séjour, la définition de son emploi, l'association des professionnels du tourisme et le contrôle démocratique sur celui-ci, de façon à ce que les recettes supplémentaires résultant des réformes du barème et de la collecte soient utilisées à bon escient.

(1) Article L. 2333.27 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 133-7 du code du tourisme.

(3) Article R. 2333-45 du code général des collectivités territoriales.

Lier éventuellement ce processus à une réflexion parallèle sur les compétences et les modes d'organisation des différents niveaux de collectivités locales en matière de tourisme. En particulier poser les questions d'une éventuelle généralisation de la forme EPIC pour les offices du tourisme des grandes collectivités (forme entraînant l'affectation de droit de la taxe de séjour) et du lien entre affectation de la taxe et compétences à l'intérieur du bloc communal (partage communes/intercommunalités).

CONCLUSION : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Au terme de leur mission, vos rapporteurs émettent les propositions ci-dessous récapitulées. Elles sont d'abord centrées sur les questions d'intelligence économique et d'évaluation, car une politique efficace de promotion doit être fondée sur des données fiables et pertinentes, domaine dans lequel il reste beaucoup de progrès à faire. L'action de l'opérateur Atout France doit de même être mieux évaluée, en contrepartie du renforcement et de la pérennisation légitimes de ses moyens. Enfin, au niveau territorial, la multiplicité et la diversité des acteurs, l'absence d'agrégation des dépenses effectuées et la perspective d'un fort accroissement du rendement de la taxe de séjour justifient une réflexion sur l'utilisation de cette ressource et les modes d'organisation.

➤ Proposition n° 1 : instaurer une cellule d'observation et d'intelligence économique du tourisme dans le cadre d'Atout France, qui aurait notamment pour mission stratégique de piloter, coordonner, enrichir, homogénéiser et adapter aux besoins prospectifs les données statistiques concernant le tourisme issues de sources multiples.

➤ Proposition n° 2 : prendre en compte les enjeux pour la balance des paiements et pour l'attractivité vis-à-vis de la clientèle étrangère dans la réflexion sur les politiques visant à développer le départ en vacances des Français modestes et le tourisme social, ce qui constitue un argument pour relancer ces politiques.

➤ Proposition n° 3 : accroître la présence et la visibilité de la France à l'Organisation mondiale du tourisme (par le développement des contacts au niveau politique et administratif, éventuellement l'encouragement aux structures publiques à s'affilier volontairement à l'organisation).

➤ Proposition n° 4 : pérenniser et stabiliser en montant la ressource tirée pour Atout France des frais de visas, en la calculant sur l'ensemble de ces frais et en garantissant dans la durée son versement.

➤ Proposition n° 5 : expertiser la possibilité et l'opportunité d'établir de nouvelles contributions des différents secteurs concernés par la consommation touristique à la promotion de la destination France.

➤ Proposition n° 6 : renforcer l'évaluation, notamment interne, des actions de promotion d'Atout France, en lien avec la recherche de données chiffrées plus fiables ; prendre en compte, dans cette évaluation, l'enjeu de la bonne répartition des flux touristiques internationaux sur le territoire.

➤ Proposition n° 7 : se donner les moyens, notamment à travers la poursuite de l'externalisation et de la dématérialisation de certaines tâches, de réduire effectivement les délais moyens de délivrance des visas français, en particulier

dans les pays prioritaires pour le tourisme, comme le Gouvernement s'y est engagé.

➤ Proposition n° 8 : pérenniser, en leur affectant des moyens budgétaires stables, gérés par Atout France (en liaison avec les postes diplomatiques), les actions de promotion internationale de la gastronomie française.

➤ Proposition n° 9 : confier prioritairement à la cellule d'observation et d'intelligence économique du tourisme à constituer à Atout France une mission de collecte, d'agrégation et d'analyse des dépenses de promotion faites au niveau local.

➤ Proposition n° 10 : engager à l'Assemblée nationale, en lien avec le Gouvernement, une réflexion sur l'affectation de la taxe de séjour, la définition de son emploi, l'association des professionnels du tourisme et le contrôle démocratique sur celui-ci, de façon à ce que les recettes supplémentaires résultant des réformes du barème et de la collecte soient utilisées à bon escient.

Lier éventuellement ce processus à une réflexion parallèle sur les compétences et les modes d'organisation des différents niveaux de collectivités locales en matière de tourisme. En particulier poser les questions d'une éventuelle généralisation de la forme EPIC pour les offices du tourisme des grandes collectivités (forme entraînant l'affectation de droit de la taxe de séjour) et du lien entre affectation de la taxe et compétences à l'intérieur du bloc communal (partage communes/intercommunalités).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa première séance du mercredi 3 octobre 2018, la commission des affaires étrangères examine le présent rapport.

L'enregistrement de cette séance est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :

http://www.assemblee-nationale.tv/video.6668660_5bb46e407d9af.commission-des-affaires-etrangeres--tourisme--promouvoir-la-destination-france-3-octobre-2018

Au terme du débat, la commission *autorise* la publication du rapport.

ANNEXE : **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

À Paris :

- M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères (*5 décembre 2017*) ;
- Mme Emma Delfau, sous-directrice du tourisme à la direction générale des entreprises, et M. Olivier Lacoste, sous-directeur adjoint (*5 décembre 2017*) ;
- MM. Guylhem Féraud, président de la Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA), et Nicolas Dayot, vice-président (*5 décembre 2017*) ;
- M. Michel Sarran, restaurateur à Toulouse (*12 décembre 2017*) ;
- M. Timothée de Roux, président de l'Union nationale pour la promotion et le développement de la location de vacances (UNPLV), accompagné de M. Philippe Bauer, directeur des affaires publiques de HomeAway, et de Mme Catherine Hartog, conseil de l'UNPLV (*12 décembre 2017*) ;
- MM. Didier Chenet, président du Syndicat national des hôteliers restaurateurs cafetiers traiteurs (GNI-SYNHORCAT), Pascal Droux, président délégué du GNI, et Franck Trouet, directeur général du SYNHORCAT (*16 janvier 2018*) ;
- MM. Roland Héguy, président de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) et Jacques Barré, président du Groupement national des chaînes hôtelières (GNC), accompagnés de Mme Gaëlle Missonnier, directrice de la communication et des relations institutionnelles ;
- M. Rodolphe Delord, directeur général du ZooParc de Beauval (*23 janvier 2018*) ;
- M. Christian Mantei, directeur général d'Atout France (*13 février 2018*) ;
- Mme Michelle Demessine, présidente de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) (*13 février 2018*) ;
- Mme Caroline Malausséna, directrice des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme, et M. Clément Laloux, sous-directeur de la promotion du tourisme (ministère de l'Europe et des affaires étrangères) (*20 février 2018*) ;
- Mme Malika Segueineau, directrice générale du Syndicat national du spectacle musical et de variété (PRODISS), accompagnée de Mme Aline Renet, conseillère stratégique (*20 février 2018*) ;

- Mmes Isabelle Brémont, vice-présidente de Tourisme & Territoires, et Véronique Brizon (6 mars 2018) ;
- M. Jean Pierre Mas, président d'Entreprises du voyage (6 mars 2018) ;
- M. Olivier Roux, trésorier de l'Union française des métiers de l'événement (UNIMEV) et président du comité industrie du tourisme du MEDEF, accompagné de Mme Raphaële Neveux, directrice des relations institutionnelles (13 mars 2018) ;
- M. François Mouriaux, directeur de la balance des paiements à la direction générale des statistiques de la Banque de France (27 mars 2018) ;
- Mme Elisabeth Kremp, cheffe du département des études et synthèses sectorielles à la direction des statistiques d'entreprise de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (10 avril 2018) ;
- M. Jean-Luc Michaud, inspecteur général honoraire du tourisme (17 avril 2018) ;
- Mme Marie-Reine Fischer, présidente de Destination régions (17 avril 2018) ;
- M. Georges Panayotis, président fondateur de MKG Group (15 mai 2018).

À Madrid, le 13 juin 2018 :

- Mme Dominique Maulin, directrice du bureau d'Atout France, et ses collaborateurs ;
- M. Jaime Alberto Cabal Sanclemente, secrétaire général adjoint de l'Organisation mondiale du tourisme, et ses collaborateurs ;
- Mme Marta Blanco Quesada, directrice générale du tourisme de la communauté de Madrid ;
- M. Carlos Romero Dexeus, directeur de recherche, développement et innovation de la SEGIITTUR (*Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas*), et Mme Marta Santamaria Garcia.

La mission remercie pour leur accueil et leur assistance les personnels de l'ambassade de France à Madrid et d'Atout France, en particulier M. Grégory Varennes et Mme Dominique Maulin.