



N° 3112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2016 (n° 3096)

TOME II

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

TOURISME

PAR M. PHILIPPE LE RAY

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| LE TOURISME UNE ACTIVITÉ ESSENTIELLE DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION SUR LE RÔLE ET LA PLACE DES POUVOIRS PUBLICS | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : LE RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS | 11 |
| I. LE RÔLE DE L'ÉTAT | 11 |
| A. UNE STRUCTURE DE L'ÉTAT ÉCLATÉE ENTRE PLUSIEURS MINISTÈRES | 11 |
| B. LE PLAN D'ACTION ADOPTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE | 13 |
| C. UN RÔLE FÉDÉRATEUR À L'INTERNATIONAL : LES CONTRATS DE DESTINATION..... | 14 |
| II. LES RÉFORMES LÉGISLATIVES | 17 |
| A. L'ADOPTION DE L'ORDONNANCE N° 2015-333 DU 26 MARS 2015 PORTANT DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION ET D'ADAPTATION DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE DOIT ÊTRE SOULIGNÉE..... | 17 |
| B. IMPACT POUR LE TOURISME DES DISPOSITIONS DE LA LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES | 17 |
| 1. Impact sur la liberté commerciale et tarifaire des hôteliers face aux centrales de réservation | 18 |
| 2. Impact sur l'ouverture des commerces le dimanche dans les zones touristiques ... | 18 |
| C. AUTRES MESURES RÉGLEMENTAIRES EN VUE DE SIMPLIFIER LE SECTEUR DU TOURISME | 19 |
| D. ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES PRÉVISIBLES OU ENVISAGÉES..... | 20 |
| III. L'APPORT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS DE MEURE ESSENTIEL EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT | 22 |
| A. UNE FONCIÈRE DÉDIÉE À L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE POUR ACCROÎTRE LES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT | 22 |

| | |
|--|-----------|
| B. UNE ENVELOPPE D'INTERVENTION DÉDIÉE AUX TERRITOIRES..... | 22 |
| C. UN FONDS DE CAPITAL DÉVELOPPEMENT – FRANCE INVESTISSEMENT TOURISME – POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES FRANÇAISES DU SECTEUR..... | 23 |
| IV. LES ACTEURS LOCAUX : LA CONFUSION DEMEURE..... | 23 |
| A. UNE RÉFORME PLUS LIMITÉE QU'IL N'Y PARAÎT | 24 |
| B. LA COLLECTIVITÉ « CHEF DE FILE » : LA RÉGION..... | 25 |
| C. L'OPÉRATEUR DE TERRAIN L'INTERCOMMUNALITÉ..... | 26 |
| D. LE « MILLE-FEUILLE » DEMEURE EN MATIÈRE TOURISTIQUE | 27 |
| DEUXIÈME PARTIE : L’AFFIRMATION DE LA PRIORITÉ DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE NE SE VÉRIFIE PAS AU NIVEAU DES CRÉDITS DE L’ÉTAT | 29 |
| I. L’ANALYSE DES CRÉDITS | 29 |
| A. LA MISSION « ÉCONOMIE » / PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » | 29 |
| B. LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L’ÉTAT » / PROGRAMME N° 185 « <i>DIPLOMATIE CULTURELLE ET D’INFLUENCE</i> » | 30 |
| C. LES CRÉDITS DE L’ACTION 21 DU PROGRAMME 134..... | 30 |
| II. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS..... | 31 |
| III. ATOUT FRANCE : UNE BAISSÉ INQUIÉTANTE DES CRÉDITS..... | 32 |
| A. L’IMPACT DES BAISSÉS SUCCESSIVES..... | 32 |
| B. LES PERSPECTIVES POUR 2016 | 33 |
| IV. L’ALOURDISSEMENT DE LA FISCALITÉ..... | 34 |
| A. LA TVA..... | 35 |
| 1. Les hôtels de tourisme : une TVA à taux réduit passée de 7 à 10 % au 1er janvier 2014..... | 35 |
| 2. L’hôtellerie de plein air a subi le même mouvement de hausse de la TVA, qui joue sur l’investissement..... | 35 |
| a. Le taux de TVA applicable à l’hôtellerie de plein air est passé de 5,5 % jusqu’en 2011, à 7 % en 2012, puis 10 % (taux réduit) en 2014 | 35 |
| b. Le relèvement du taux de TVA sur les entreprises du secteur de l’hôtellerie de plein air n’a pas eu de conséquences sur la fréquentation des campings (les exploitants n’ayant pas répercuté la hausse dans leurs prix) mais pèse sur l’investissement (baisse des achats de mobil-home) | 37 |
| B. LA RÉFORME DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2015..... | 38 |
| 1. Premier bilan..... | 38 |
| a. L’ancien dispositif de la taxe de séjour et ses faiblesses..... | 38 |
| b. La réforme introduite par la loi de finances pour 2015 | 39 |
| 2. Les recettes attendues | 41 |

| | |
|---|----|
| C. LES DÉPENSES FISCALES | 42 |
| CONCLUSION | 45 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 49 |

INTRODUCTION

LE TOURISME UNE ACTIVITÉ ESSENTIELLE DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION SUR LE RÔLE ET LA PLACE DES POUVOIRS PUBLICS

Le tourisme constitue à la fois une activité économique essentielle et l'une des principales industries de services en Europe puisqu'il représente 5 % du PIB et 6 % de l'emploi de l'Union européenne ⁽¹⁾. Il constitue également un vecteur de croissance économique important pour notre pays, comme pour l'Europe qui, de juin 2014 à 2015, a accueilli 581,7 millions de touristes internationaux, soit 51,3 % du total mondial (1,133 milliard) ⁽²⁾.

Il constitue, bien sûr, un secteur majeur de l'économie française ⁽³⁾ puisque la consommation touristique intérieure (CTI) ⁽⁴⁾ s'élève à plus de 7 % du PIB (7,4 % en 2014).

Le tourisme constitue également l'un des premiers postes exportateurs nets de notre économie : l'excédent du poste « voyages » atteignait 7,1 Mds€ en 2011, puis 10,6 Mds€ en 2012, 10,2 Mds€ en 2013 ⁽⁵⁾ et 6,6 Mds€ en 2014, selon le rapport annuel 2014 de la Banque de France sur la balance des paiements. La baisse de l'excédent en 2014 n'est pas due à une baisse des recettes, celles-ci atteignant le niveau record de 43,2 Mds€, mais au niveau élevé des dépenses, lié au goût croissant des Français pour les voyages à l'étranger.

La France conserve en effet une place de premier ordre dans le tourisme international : première destination touristique au monde, elle enregistre en 2014 83,8 millions d'arrivées de touristes internationaux, après 83,6 millions en 2013 ⁽⁶⁾. Elle occupe le troisième rang mondial pour les recettes liées au tourisme international, derrière les États-Unis et l'Espagne. Selon la Banque de France, ces recettes ont augmenté de 1,9 % en 2013 et de 1,4 % en 2014. La hausse des nuitées liées au tourisme étranger est également encourageante (+2,1 % en 2014), elle est liée à l'allongement de la durée moyenne de séjour (7,2 jours en 2014 contre 7,0 jours en 2013).

(1) avec 383,1 milliards d'euros de recettes, l'Europe représente 40,8% des recettes internationales du tourisme en 2014 (937 milliards d'euros). Le tourisme constitue donc l'une des principales sources d'emplois et de recettes d'exportation dans le monde.

(2) selon le dernier baromètre mondial de l'OMT (Organisation mondiale du tourisme).

(3) la valeur ajoutée brute de la branche « hébergement et restauration » représente environ 2,5 % du PIB selon les comptes nationaux, la restauration n'étant pas entièrement liée au tourisme.

(4) élaborée dans le cadre du « compte satellite du tourisme », la consommation touristique intérieure (CTI) retrace l'ensemble des dépenses touristiques sur le territoire français, réalisées par les résidents et les non-résidents.

(5) chiffres révisés.

(6) chiffres révisés.

Le tourisme constitue également un secteur dynamique de l'économie mondiale qui bénéficie très largement à l'Europe, et par voie de conséquence à la France. En effet, notre continent a connu la plus forte croissance en valeur absolue avec 15 millions de touristes internationaux supplémentaires en 2014 (soit + 2,7 %) ⁽¹⁾.

Il est donc essentiel que les pouvoirs publics agissent pour que l'économie française bénéficie pleinement de ce mouvement, facteur de croissance, d'emplois et de devises. Car *la « part de marché » de la France se tasse progressivement*. La France, qui représentait un peu plus de 11 % des arrivées en 2000, se situe aujourd'hui à environ 7,5 % ⁽²⁾. Cette érosion apparemment inéluctable est due en partie à l'émergence de nouvelles destinations (par exemple la Chine), qui minorent la part relative de l'Europe ⁽³⁾. Cette irruption des émergents - à la fois comme destinations réceptives et comme marchés émetteurs - constitue un paramètre de fond du tourisme international. La baisse relative de la France est due aussi à des efforts financiers, en termes de promotion, très soutenus dans certains pays concurrents. Tout en tenant compte des contraintes budgétaires, il faut donc **améliorer notre promotion et notre accueil**.

À travers l'avis que nous avons publié l'an dernier, nous nous félicitons de l'attention portée par le ministre des affaires étrangères à ce secteur mais, cette année nous serons plus perplexes, devant les mesures législatives et financières qui risquent d'impacter défavorablement l'action des collectivités locales, qui est absolument essentielle dans le domaine de la promotion touristique.

La mise en œuvre de la loi « NOTRe », « Nouvelle organisation territoriale de la République », alliée à la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales pourraient, si nous n'y prenons garde, conduire à une diminution sensible de l'effort public en faveur du tourisme.

De même, dès lors que l'effort budgétaire en faveur du tourisme ne peut pas s'accroître et risque de diminuer il devient essentiel de s'interroger sur la pertinence de la dépense publique.

La première question concerne le rôle des pouvoirs publics qui ne peuvent pas se substituer aux acteurs privés mais doivent jouer un rôle de catalyseur et de coordonnateur des acteurs privés.

(1) *les Amériques ont eu la croissance relative la plus forte de toutes les régions de l'OMT : les arrivées internationales ont augmenté de 8 %, soit 13 millions de plus qu'en 2013. L'Asie et le Pacifique ont enregistré une progression de 5,4 %, ce qui représente 14 millions de touristes supplémentaires. Les perspectives pour 2015 semblent confirmer ce dynamisme qui devrait se poursuivre à un rythme soutenu de 3 % à 4 % à l'échelle mondiale. Les projections pour 2015 de l'OMT sont particulièrement favorables en Asie-Pacifique et dans les Amériques (+4 % à +5 % toutes les deux), suivies de l'Europe (+3 % à +4 %).*

(2) *en 2014.*

(3) *d'après l'OMT, sa part dans les arrivées passerait de plus de 60 % dans les années 1980 à environ 40 % en 2030.*

La deuxième interrogation est relative au niveau d'engagement financier nécessité par le soutien à l'activité touristique, au regard de la stratégie arrêtée par les assises du tourisme du 19 juin 2014, qui rappelons-le, s'articule autour de 5 axes :

– Le développement d'une offre de qualité, diversifiée, qui passe par la constitution de pôles d'excellence⁽¹⁾, pouvant être financés par les « Investissements d'avenir ». Elle suppose de poursuivre la signature de « contrats de destination » et le déploiement en complément, des contrats de structuration de pôles touristiques territoriaux (ou contrats « SPoTT »), destinés à encourager la structuration de l'offre touristique de proximité ;

– L'amélioration de l'accueil des touristes dans les aéroports et dans les gares⁽²⁾, ainsi que des mesures d'assouplissement dans la délivrance des visas ;

– Le développement du numérique avec, par exemple la mise en place de réseau wifi gratuit dans les aéroports ou le développement de services innovants proposés par des « jeunes pousses » (ou « start-up ») ;

– L'amélioration de la formation des professionnels⁽³⁾ ;

– L'intensification des efforts pour rendre les vacances accessibles à un large public. Un fonds est désormais utilisable pour rénover le patrimoine touristique, accessible aux ménages à revenus modestes.

En conclusion, si nous devons reconnaître la réalité des efforts engagés par le gouvernement, ces derniers risquent d'être perturbés par les réformes en cours au sein des collectivités locales, car il est clair qu'un secteur transversal tel que le tourisme doit être géré dans toutes ses dimensions.

(1) dont la gastronomie, les sports et la montagne, l'écotourisme, les savoirs faire et le tourisme urbain).

(2) notamment la gare du Nord à Paris, ainsi que le bouclage du plan de financement de la liaison « Charles de Gaulle Express » entre Paris et Roissy.

(3) il s'agit surtout d'améliorer la visibilité des offres de formation en matière de tourisme : une conférence des écoles du tourisme est en cours de création ainsi qu'une chaire tourisme.

PREMIÈRE PARTIE : LE RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS

Nous ne pouvons pas faire abstraction du cadre général contraint dans lequel évolue le budget de l'État ; aussi notre propos se veut-il responsable et sera-t-il axé sur *la seule question qui vaille : celle de l'efficacité de la dépense publique* qui implique de repenser le rôle des différents intervenants, pour éviter les doublons, et n'engager des crédits publics que là où ils sont strictement nécessaires.

I. LE RÔLE DE L'ÉTAT

Le rôle de l'État est multiforme, il est le gestionnaire de monuments essentiels à l'attractivité touristique de la France (Château de Versailles, Louvre...), qui doivent être correctement entretenus et bénéficier d'un accueil de qualité, mais les crédits en cause relèvent essentiellement du ministère de la culture. Dans le domaine de l'action touristique l'État joue un rôle fédérateur, de coordinateur et de facilitateur des actions entreprises, qui peut être très utile sans que soient nécessairement engagés des crédits importants.

A. UNE STRUCTURE DE L'ÉTAT ÉCLATÉE ENTRE PLUSIEURS MINISTÈRES

Depuis le 31 mars 2014, les compétences en matière de tourisme sont partagées entre le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique et le ministre des affaires étrangères et du développement international. De ce fait, même si l'on a donné à votre Rapporteur l'assurance que dans la pratique la gestion des dossiers se déroulait harmonieusement, il est permis de s'interroger sur la complexité des organigrammes.

Selon l'article 1^{er} de son décret d'attribution, le ministre des affaires étrangères et du développement international est compétent pour « *définir et mettre en œuvre la politique de développement international de la France, notamment au titre du commerce extérieur et du tourisme* » tandis que le ministre chargé de l'économie doit « *proposer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière (...) de suivi et de soutien des activités touristiques* ».

Le décret d'attribution du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique prévoit qu'il est compétent pour mettre en œuvre « *la politique du Gouvernement en matière économique ainsi qu'en matière d'industrie, de services, de petites et moyennes entreprises, (...), de suivi et de soutien des activités touristiques (...)* ».

Compte tenu des frontières très ténues entre les compétences des deux ministères, la ventilation des dossiers s'effectue ainsi : le ministre chargé de l'économie, outre le tourisme social, est plus particulièrement chargé du suivi des différentes professions composant le secteur et des investissements (hors investissements étrangers), le ministère des affaires étrangères est plus particulièrement chargé de la promotion du secteur, de l'implantation et du développement à l'international des entreprises françaises, du parcours des touristes (accueil, sécurité, visas) et des partenariats internationaux.

Par ailleurs, un nombre limité de compétences sont partagées, en particulier celles relatives au suivi du GIE Atout France (chargé à la fois de la promotion à l'international et de l'ingénierie afférente au développement touristique national) ⁽¹⁾.

Cette co-tutelle a effectivement été mise en place. Le budget correspondant à la subvention pour charges de service public a été transféré à compter du 1^{er} janvier 2015 sur le programme 185 du ministère des affaires étrangères. Il a été acté que les deux directions maintenant en charge du suivi d'Atout France (Direction générale des entreprises (DGE) au ministère de l'économie et direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) au ministère des affaires étrangères) coordonnent leurs actions pour mener à bien cette co-tutelle. Votre Rapporteur n'est pas friand de ce type d'accord qui repose beaucoup sur la personnalité des fonctionnaires en poste, **et nous pouvons nous demander s'il ne serait pas logique de rattacher le secteur du tourisme au Premier ministre** ⁽²⁾.

Notre propos peut également être illustré par l'existence de compétences en matière de tourisme exercées par d'autres ministères.

Par exemple, la politique de structuration de la filière du tourisme de mémoire est conduite par le secrétariat d'État des anciens combattants et de la mémoire ⁽³⁾.

(1) aux termes de l'article L 141-2 du code du tourisme, l'Agence est en effet placée « sous la tutelle du ministre chargé du tourisme ». La compétence « tourisme » relevant de deux ministres, il est donc logique que la tutelle soit partagée. Le ministre des affaires étrangères l'a ainsi confirmé dans son discours devant les ambassadeurs, fin août 2014, évoquant une « co-tutelle d'Atout France ».

(2) nous pouvons citer également le cas de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie (DGE) qui est une administration placée sous l'autorité du ministre chargé de l'économie (en liaison avec le ministère des affaires étrangères s'agissant de la politique touristique) et mise à disposition du ministre chargé des affaires étrangères, en tant que de besoin.

(3) la DGE a mis en place plusieurs outils afin d'accompagner la professionnalisation des gestionnaires de sites de mémoire. Ainsi, les deux ministères ont annoncé, à l'occasion du Salon Mondial du Tourisme de Paris le 19 mars 2015, le lancement de l'Observatoire national du tourisme de mémoire. Cet outil vise à collecter les données liées à la fréquentation et aux investissements des sites de mémoire de l'ensemble du territoire national afin de mesurer l'évolution du poids économique de la filière. L'animation de l'Observatoire est assurée par l'opérateur Atout France et les données collectées feront l'objet d'une restitution annuelle par les ministres concernés. Enfin, le ministère co-organise tous les deux ans les Rencontres du tourisme de mémoire visant à réunir l'ensemble des acteurs qui œuvrent à la structuration du tourisme de mémoire afin de partager leur expérience dans la transmission de ce patrimoine aux

En matière de « tourisme et accessibilité », l'État a déposé en 2003 la marque « Tourisme et Handicap » qui vise à développer une offre adaptée et garantit l'accessibilité des équipements touristiques (hébergements, restauration, sites de loisirs, activités...) aux personnes en situation de handicap ⁽¹⁾.

B. LE PLAN D'ACTION ADOPTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

La stratégie de l'État en matière de tourisme repose sur la mise en œuvre des mesures, annoncées le 19 juin 2014 aux assises du tourisme, ainsi que sur des axes de travail issus du Conseil de Promotion du tourisme. Afin de décliner cette stratégie gouvernementale, au niveau du ministère de l'économie, la direction générale des entreprises (DGE) a élaboré un plan d'actions, articulé autour de trois ambitions :

- conserver un temps d'avance sur les destinations concurrentes ;
- concrétiser les potentiels touristiques de la France ;
- lever les freins structurels du secteur.

En conséquence, la stratégie tourisme du ministère de l'économie s'articule autour de quelques **grands axes**.

1. **L'amélioration de la connaissance du secteur touristique** par des études, des relations avec les professionnels, ainsi qu'une veille en matière d'intelligence économique et le suivi statistique (notamment sur les arrivées de touristes étrangers et les comportements des touristes nationaux), pour mettre en évidence les évolutions perceptibles et affiner l'analyse macro-économique de ce secteur majeur.

2. **L'accompagnement des professions du tourisme dans leurs innovations**, avec une **priorité essentielle sur le numérique**. Pour remplir cet objectif, le ministère a mis en place plusieurs actions et outils, qui répondent aux besoins constatés. Pour faciliter le développement et le financement de l'innovation touristique, la DGE a lancé une étude, dont les conclusions seront présentées en mars 2016. La DGE soutient d'ores et déjà, avec l'appui de la « French Tech » et du « Welcome City Lab » ⁽²⁾ de la Ville de Paris, la création d'un réseau français et international d'incubateurs dédiés au tourisme, qui facilitera l'accompagnement des « jeunes pousses ». Un effort particulier est

générations futures et le développement économique de leur territoire. La prochaine édition de cet événement national devrait se dérouler le 26 novembre 2015 à Paris en présence des ministres concernés.

(1) plus de 5 200 structures sont labellisées à ce jour, l'objectif étant d'atteindre une offre significative dans toutes les régions. Par ailleurs, la DGE travaille en coopération avec les départements en charge de l'accessibilité, notamment la Délégation Ministérielle à l'Accessibilité (DMA) et le ministère en charge de ce dossier. En particulier, elle suit, avec ces administrations, le label « Destination pour tous » créé en 2013, qui a pour vocation de labelliser des destinations touristiques accessibles : la ville de Bordeaux a été labellisée en juin 2014.

(2) premier incubateur français dédié au tourisme.

également entrepris pour mettre à disposition des données (datas) publiques et privées⁽¹⁾. Les financements obtenus devraient permettre de mener à bien les travaux de recherche-développement nécessaires, pour harmoniser plus de 80 systèmes d'information différents.

3. L'aide à la **structuration des filières novatrices** du tourisme, encore peu développées et à fort potentiel, pour contribuer à la montée en puissance de nouvelles voies d'avenir (tourisme de santé, tourisme industriel, « *silver* » tourisme...)⁽²⁾.

4. Positionner la France dans les **initiatives européennes** en matière de tourisme en aidant les acteurs à mieux s'impliquer dans les initiatives européennes (nombreuses en matière de tourisme) et à mieux utiliser les fonds structurels.

5. Favoriser la mise en œuvre concrète des **évolutions structurelles** du secteur pour répondre aux attentes des professionnels. Le chantier de simplification réglementaire et législative se poursuit ainsi, au bénéfice du développement de l'activité du secteur. Enfin, la **qualité de l'accueil** et **l'amélioration de la notoriété de la marque Qualité Tourisme** constituent également des priorités du ministère de l'économie.

Enfin, il convient de rappeler que le Plan **Qualité Tourisme**, qui se traduit par l'attribution de la marque Qualité Tourisme^(TM), a pour objectif d'améliorer la qualité de l'offre, la visibilité des prestations offertes par les professionnels et l'organisation du tourisme en France. La marque Qualité Tourisme^(TM) ambitionne de garantir une information personnalisée, des professionnels disponibles et compétents, des prestations de qualité. Elle complète le dispositif de classement en étoiles des hébergements touristiques marchands.

C. UN RÔLE FÉDÉRATEUR À L'INTERNATIONAL : LES CONTRATS DE DESTINATION

Le contrat de destination est un outil de développement touristique fédérant les acteurs publics et privés d'un même territoire autour de thématiques fortes, pour créer et promouvoir une offre attractive et lisible auprès des clientèles nationales et internationales. Il définit les engagements des collectivités publiques et des acteurs privés du tourisme destinés à mettre en œuvre une stratégie touristique commune, à travers des actions sur l'attractivité de l'offre, la qualité de l'accueil et la promotion des marchés étrangers cibles.

Il a également pour but de permettre l'émergence, la consolidation et la compétitivité de nouvelles destinations, afin de valoriser la diversité et les

(1) un questionnaire a été mis en ligne à l'été pour mieux appréhender les offres et besoins en datas. Un projet de plateforme nationale rassemblant et diffusant les données publiques issues des institutionnels du tourisme, a enfin remporté un appel à projets du programme d'investissement d'avenir début juillet.

(2) en s'appuyant sur les expériences de filières déjà soutenues comme le tourisme à vélo. Des documents de travail sont mis en ligne sur le site Veille Info Tourisme.

ressources du territoire, priorité importante pour la compétitivité de la « destination France », car 20 % du territoire accueille 80 % des flux touristiques. En effet, trois destinations (Paris et l’Ile-de-France, la Riviera et les stations alpines de Rhône Alpes) bénéficient d’une forte visibilité internationale.

À elles seules, elles monopolisent près de la moitié des nuitées de touristes étrangers. Si ces destinations doivent être confortées par une promotion adaptée, pour maintenir l'appétence des clientèles internationales, car leur notoriété constitue un atout face à une concurrence internationale croissante, cette concentration occulte la diversité et la richesse de l’offre française. D’autres territoires ont une moindre visibilité et sont moins connus, il est donc nécessaire de **valoriser d’autres destinations dotées d’une identité forte** par la présentation de nouveaux produits touristiques, autour de thèmes précis (par exemple, tourisme d’itinérance, tourisme industriel, tourisme urbain, tourisme de mémoire) et d’expériences touristiques innovantes.

Pour faire émerger ou consolider des destinations fortes, autres que les trois grandes déjà mondialement connues, et valoriser ainsi la diversité et les ressources françaises, le « **contrat de destination** » fédère les acteurs publics et privés autour d’une **marque** de destination à résonance internationale. Le but est de rendre l’offre touristique cohérente et visible au regard des attentes des marchés ou segments de marchés étrangers. **Vingt contrats de destination** ont été sélectionnés au cours de deux appels à projets successifs ⁽¹⁾ pour donner une impulsion forte à la promotion de la destination France autour de trois axes : la lisibilité, la coopération et la sélectivité.

– La **lisibilité** : Le dispositif vise à engager l’ensemble des acteurs autour de quelques marques à fort potentiel, qui seront les principales « portes d’entrées » des touristes étrangers vers l’offre touristique nationale dans toute sa richesse.

– La **coopération** : Le contrat définit les engagements des acteurs publics et privés du tourisme sur une stratégie de promotion partagée, déclinée à travers des actions portant sur la lisibilité de l’offre, la qualité de l’accueil et la communication vis-à-vis des marchés cibles. Cette stratégie est mise en œuvre dans des plans d’actions annuels prévoyant des moyens techniques et financiers mutualisés, en lien avec Atout France.

– La **sélectivité** : La stratégie du Gouvernement pour le tourisme vise à accroître les retombées économiques du tourisme en France. Les contrats de destination s’inscrivent dans cette stratégie et les critères de sélection sont fixés en conséquence.

En complément, un appel à projets destiné à structurer des Pôles Touristiques Territoriaux a été organisé. Les contrats SPoTT ont pour objectif de faire émerger une offre cohérente, authentique et originale sur des territoires de proximité. Douze lauréats ont été sélectionnés au mois de juin 2015.

(1) en juillet 2014 et janvier 2015.

Le contrat de destination repose sur des **critères essentiels** :

a. L'ambition d'une reconnaissance auprès des clientèles internationales

L'objectif du projet est la conquête de clientèles internationales, en vue d'une première découverte de la destination, d'un allongement de la durée des séjours ou d'une fréquentation renouvelée.

Aussi le projet de contrat doit-il s'appuyer sur un diagnostic étayé de l'offre et de la fréquentation touristique et la connaissance de la demande des clientèles, en particulier les clientèles étrangères ciblées.

b. Une identité forte de territoire, distincte des périmètres administratifs

La destination doit faire sens par sa cohérence géographique, historique ou socioculturelle et les atouts qui y sont associés : patrimoine naturel, architectural ou artistique, gastronomie, événements, savoir-faire...

La destination ne peut donc correspondre au découpage territorial administratif.

c. La création de valeur pour la destination et d'offres innovantes, correspondant aux nouveaux comportements et attentes des clientèles s'appuyant sur la notoriété de marques territoriales

L'utilisation des procédés numériques pour accompagner les touristes dans leur voyage, la montée en gamme des hébergements, des produits touristiques innovants, la qualité d'accueil et de service doivent concourir à l'élaboration d'une offre attractive. Le contrat de destination doit donc être bâti autour d'une politique de l'innovation et de l'excellence touristiques.

d. Une stratégie locale partagée et une dynamique de projet collective des partenaires : l'intérêt des contrats de destination est de mobiliser tous les acteurs concernés, nationaux et locaux, publics et privés : collectivités locales, organismes touristiques, État, Atout France, représentants des professionnels du tourisme ou d'autres secteurs économiques comme les transporteurs, les commerçants, les animateurs culturels.

Le contrat de destination implique **des engagements formalisés**

– Le contrat cadre de destination, définit le contexte, le périmètre géographique, les acteurs, les grands objectifs stratégiques ainsi que les principaux axes d'actions. Il s'inscrit sur plusieurs années, a minima 3 ans.

– Des conventions annuelles précisent les plans d'actions détaillés, les moyens et les engagements de chacun des signataires, propres à chacun et à leur complémentarité, dans le cadre d'un calendrier d'actions. De nouveaux acteurs peuvent être partenaires des actions décidées.

II. LES RÉFORMES LÉGISLATIVES

Le tourisme n'échappe pas à l'une des plaies de l'économie française, l'excès de réglementation ; ainsi, l'action entreprise en matière de simplification apparaît-elle aussi importante, à votre rapporteur, que l'utilisation de crédits budgétaires.

A. L'ADOPTION DE L'ORDONNANCE N° 2015-333 DU 26 MARS 2015 PORTANT DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION ET D'ADAPTATION DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE DOIT ÊTRE SOULIGNÉE.

L'article 49 la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 de *simplification de la vie des entreprises*, a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter et simplifier le secteur du tourisme. L'ordonnance n° 2015-333 *portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique* qui a été publiée au Journal officiel le 27 mars 2015 ⁽¹⁾ vise notamment à :

– adapter les missions du Groupement d'intérêt économique Atout France, par la suppression de l'obligation lui incombant de concevoir et tenir à jour un tableau de classement des offices de tourisme ;

– alléger la mise aux normes pour les hébergements touristiques marchands (hors accessibilité, santé et sécurité) qui peuvent désormais réaliser les travaux obligatoires dans un délai de six ans maximum et donc dans un calendrier mieux adapté à leurs possibilités financières ;

– simplifier les procédures de classement et de gouvernance des offices du tourisme, notamment pour les offices de tourisme intercommunautaires ;

– étendre l'utilisation des chèques-vacances, en particulier aux salariés des particuliers employeurs, non concernés jusqu'ici.

B. IMPACT POUR LE TOURISME DES DISPOSITIONS DE LA LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES

Un certain nombre de dispositions de la loi « Macron » ont un impact sur le tourisme, en particulier les dispositions relatives à la liberté commerciale et tarifaire des hôteliers face aux centrales de réservation et celles relatives à l'ouverture des commerces le dimanche dans les zones touristiques.

(1) le projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2015-333 a d'ores et déjà été déposé devant le Parlement.

1. Impact sur la liberté commerciale et tarifaire des hôteliers face aux centrales de réservation

L'article 133 de la loi n° 990-2015 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* a introduit les articles L. 311-5-1 à L. 311-5-5 dans le code du commerce. Pour l'essentiel, ces dispositions qualifient les contrats conclus entre les hôteliers et les contrats plateforme de réservation en ligne de contrats de mandat au sens des articles 1984 et suivants du code civil. Ces dispositions tendent également à garantir la possibilité pour les hôteliers d'accorder des rabais et avantages à leurs clients, toute clause contraire du contrat liant hôteliers et OTAs (On line Travel Agencies) étant réputée non écrite.

S'agissant des relations entre hôteliers et OTAs, ce sont en pratique ces derniers qui, du fait de leur puissance économique, imposent leurs conditions aux hôteliers. La forme du contrat apparaît secondaire puisque le contrat de mandat ne saurait leur ôter la possibilité d'en négocier les termes. C'est donc moins la qualification du contrat que les termes du contrat qui vont régir l'équilibre des relations OTA/Hôteliers. Ces contrats pourront donc toujours comporter une clause de parité tarifaire dans la mesure où le contrat de mandat n'exclut pas une telle clause.

Toutefois, la liberté laissée aux hôteliers d'accorder des rabais et avantages à leurs clients est bien de nature à réduire la portée de cette clause vis-à-vis de l'hôtelier lui-même et, plus largement, du déséquilibre des forces en présence.

Même s'il apparaît difficile à ce stade d'escompter un bouleversement dans le rapport de forces entre hôteliers et OTAs, la loi *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* devrait garantir une plus grande marge de manœuvres aux hôteliers sur leur politique tarifaire.

Néanmoins l'existence des grandes centrales mondiales de réservation constitue une réalité incontournable, votre Rapporteur en a auditionné certaines et il lui semble qu'un dialogue doit être noué avec ces dernières, pour aller vers des dispositifs dans lesquels toutes les parties seraient gagnantes car, actuellement force est de reconnaître que les contrats proposés aux hôteliers rentrent dans la catégorie juridique des « contrats d'adhésion ».

2. Impact sur l'ouverture des commerces le dimanche dans les zones touristiques

La loi du 6 août 2015 précitée, crée des zones touristiques internationales, où l'affluence touristique exceptionnelle, le rayonnement international et l'importance des achats réalisés par des touristes étrangers justifient l'ouverture des commerces le dimanche et en soirée jusqu'à minuit. Ces zones concerneront une douzaine de quartiers parisiens, ainsi que quelques villes côtières comme Deauville, Cannes ou Nice.

Les 640 communes d'intérêt touristique ou thermales et zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle existantes, caractérisées par l'affluence particulièrement importante de touristes, continueront d'exister avec le même périmètre.

En sus, les commerces des gares dont la fréquentation de passagers est importante, pourront également ouvrir le dimanche. Les commerces des gares d'Avignon-TGV, Bordeaux Saint-Jean, Lyon Part-Dieu, Marseille Saint-Charles, Montpellier Saint-Roch, Nice-Ville, et à Paris les gares Saint-Lazare, Nord, Est, Montparnasse, Lyon, Austerlitz, seront susceptibles d'ouvrir le dimanche.

S'agissant des « dimanches du maire », leur nombre pourra être gradué de aucun à douze par décision du maire et du président de l'intercommunalité quand le seuil de cinq dimanches sera dépassé.

L'ensemble de ces dispositions vise à favoriser le tourisme, et à mettre plus commodément des biens et des services à la disposition des touristes. L'article 242 de la loi du 6 août 2015 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement une évaluation économique et sociale des pratiques d'ouverture des commerces qui se seront développées à la suite de la délimitation d'une zone touristique internationale. Votre Rapporteur estime qu'une grande vigilance parlementaire sera nécessaire dans le suivi de dispositions dont le champ d'application géographique demeure aujourd'hui limité.

C. AUTRES MESURES RÉGLEMENTAIRES EN VUE DE SIMPLIFIER LE SECTEUR DU TOURISME

Outre l'application de certaines dispositions de l'ordonnance précitée en matière d'intercommunalité, le *décret n° 2015-1002 du 18 août 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur du tourisme* a pour objet de clarifier, moderniser ou simplifier les procédures dans un certain nombre de domaines notamment :

– la procédure de classement en station de tourisme (déconcentration de l'instruction, nouveau critère de « tourisme d'affaire ») et le recrutement des directeurs d'office de tourisme ;

– les modalités de fonctionnement de l'Agence nationale pour les châteaux-vacances (gestion des conventions, exercice de la tutelle) ;

– la procédure d'immatriculation des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours en précisant notamment le contenu des pièces exigibles et les modalités de réception ou de demande de pièces complémentaires ;

– les règles relatives à l'archivage et à la transmission des fiches individuelles de police que doivent remplir les étrangers lors de leur arrivée dans un hébergement touristique marchand en France (modernisation du contenu des

fiches, transmission par voie dématérialisée et sur demande uniquement, non plus quotidiennement).

D'autres mesures de simplification dans le secteur du tourisme, considérées comme prioritaires, figurent parmi les « 52 mesures de simplification pour les entreprises » **annoncées le 1^{er} juin 2015**, parmi lesquelles :

– **la simplification du régime de licences d'entrepreneurs de spectacle**, grâce à une évaluation qui sera engagée afin d'apprécier « l'adéquation du dispositif de licence d'entrepreneur aux exigences nouvelles de l'activité du spectacle, notamment au regard des contraintes des secteurs d'activités qui n'ont pas le spectacle pour activité principale » ;

– **les affichages obligatoires**, actuellement peu lisibles et visibles pour la clientèle, dans les établissements hôteliers. L'ensemble des obligations d'affichage « seront revues et leur nombre réduit. En particulier, davantage de latitude pourra être laissée sur les modalités d'affichage (affichages dynamiques, panneaux dérouleurs...) ». L'affichage des prix dans les hôtels est également concerné : un projet d'arrêté (modifiant l'arrêté du 18 octobre 1988) est en cours d'élaboration afin d'alléger et moderniser les modalités d'affichage ;

– **l'introduction d'un règlement sanitaire unique** adapté au secteur du tourisme, afin d'unifier les prescriptions d'un département à l'autre et d'adapter ces règlements aux spécificités du tourisme ;

– **la déclaration d'ouverture des piscines** : l'arrêté du 28 juillet 2015, publié le 8 août suivant, précise désormais que la déclaration ne vaut que pour l'ouverture initiale de la piscine et non chaque année ;

– **la révision des modalités de calcul de la garantie financière des agents de voyages et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours** : ce décret du 2 septembre 2015 vise à améliorer la protection du consommateur en instaurant une garantie de la totalité des fonds déposés par les clients auprès des agents et opérateurs de voyage, en conformité avec le droit de l'Union européenne. Avant cette modification, le montant de cette garantie était plafonné (arrêté modifié du 29 octobre 2014) et les consommateurs pouvaient être lésés si le montant de la garantie était insuffisant pour permettre le remboursement de l'ensemble des fonds déposés ⁽¹⁾.

D. ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES PRÉVISIBLES OU ENVISAGÉES.

Plusieurs réformes, législatives ou réglementaires, sont également à l'étude ou déjà en préparation.

(1) le décret a été publié au JORF du 4 septembre 2015.

Sur le plan législatif

– **Des mesures de transposition de la directive révisée relative aux qualifications professionnelles devraient voir le jour**, afin d’insérer dans un projet de loi les dispositions nécessaires aux professions réglementées du tourisme (guide-conférencier et opérateurs de voyages) en matière d’accès partiel et d’abaissement de la durée (1 an, temps partiel) et de lieu (plusieurs États) de l’expérience professionnelle ;

– **La rénovation de l’immobilier de loisirs devrait également donner lieu à une modification de la législation** : face au phénomène des « lits froids » ou « volets clos »⁽¹⁾ dans certaines stations de montagne et du littoral, les propositions formulées à l’occasion des Assises ont été expertisées et complétées par un groupe de travail, auquel participent les élus et les professionnels de la montagne et du littoral. L’attente du groupe de travail porte sur la mise en place d’une « boîte à outils » à la fois financière (par l’intervention de sociétés foncières notamment) et juridique, destinée à lutter contre l’obsolescence progressive de certains hébergements et à impulser une gestion commerciale dynamique des hébergements touristiques concernés. Ce travail de réflexion est susceptible de déboucher sur un ensemble de mesures législatives et réglementaires, qui font actuellement l’objet d’une concertation interministérielle avec les ministères du logement et de la justice (droit de l’urbanisme et de la copropriété). Certaines de ces mesures pourraient s’inscrire dans le cadre du rapport de la mission montagne relative à l’adaptation de la loi Montagne. En parallèle, un projet de guide juridique à destination des acteurs de terrain est en cours d’élaboration en lien avec Atout France, le CEREMA (Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement) attaché au ministère de l’écologie et le SCET (service, conseil, expertise et territoire) de la Caisse des dépôts et des consignations (cf. III).

Sur le plan réglementaire

– **La refonte par arrêté des critères de classement des stations classées est en cours** : actuellement le dispositif en vigueur offre de multiples avantages aux communes qui obtiennent ce classement. Toutefois, d’un point de vue économique, ce dispositif manque de cohérence et de pertinence. L’objectif serait donc de modifier la réglementation afin de tenir compte de ces difficultés ;

– **La modification de l’arrêté relatif aux critères de classement des offices du tourisme**, afin de supprimer le critère de classement des offices de tourisme établissant un lien entre la taille de l’office de tourisme et la densité des hébergements touristiques du bassin de consommation touristique dans lequel l’office de tourisme réalise ses missions, a été engagée. En effet, à l’usage, ce critère s’est révélé être inopportun.

(1) on entend par « lits froids » ou « volets clos » les résidences secondaires peu occupées.

III. L'APPORT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS DEMEURE ESSENTIEL EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT

Aux yeux de votre Rapporteur l'intervention de la CDC est déterminante pour la rénovation de l'équipement touristique français, aussi nous ne pouvons que nous réjouir des annonces que viennent de faire les dirigeants de la Caisse.

Le 8 octobre 2015 elle a annoncé la création de **France Développement Tourisme** pour laquelle le groupe Caisse des Dépôts (CDC) mobilisera un milliard d'euros.

Il s'agit de la plateforme d'investissement de la CDC dédiée au développement du secteur du tourisme en France. Elle se donne l'ambition de mobiliser une capacité d'investissement de près d'un milliard d'euros sur les cinq prochaines années au service de l'économie du tourisme, avec trois cibles prioritaires : l'hébergement, les équipements et infrastructures, et les entreprises.

La plateforme d'investissements comportera trois dispositifs, avec des cibles et des thèses d'investissement distinctes, selon les termes de la CDC

A. UNE FONCIÈRE DÉDIÉE À L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE POUR ACCROÎTRE LES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT

La création de cette foncière, ouverte aux investisseurs, vise à répondre aux besoins d'amélioration des capacités et de la qualité de l'hébergement dans les sites touristiques. Elle aura vocation à investir dans les murs de projets de construction ou de rénovation lourde d'hôtels et de résidences de tourisme dans des destinations dotées d'un fort potentiel.

Une levée de fonds sera lancée à destination des investisseurs institutionnels avec une cible de 500 millions d'euros, le groupe Caisse des Dépôts ayant vocation à participer à la mise de fonds initiale.

B. UNE ENVELOPPE D'INTERVENTION DÉDIÉE AUX TERRITOIRES

Une enveloppe de fonds propres de la Caisse des Dépôts sera dégagée pour les investissements dans les infrastructures et les équipements touristiques (ports de plaisance, parcs d'exposition, thermalisme, tourisme culturel...) dans les territoires, y compris les hébergements qui ne seraient pas dans la cible de la Foncière hébergement. Son montant devrait approcher les 400 millions d'euros et les thèmes d'investissement feront intervenir, au cas par cas, des co-investisseurs privés.

C. UN FONDS DE CAPITAL DÉVELOPPEMENT – FRANCE INVESTISSEMENT TOURISME – POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES FRANÇAISES DU SECTEUR

Un fonds de capital développement (FPCI) sera créé par Bpifrance pour les PME (France Investissement tourisme) de la filière, dont une partie des investissements seront fléchés pour le financement de l'innovation et du e-tourisme. Ce fonds sera ouvert à des souscripteurs tiers, et une levée de fonds entre 80 millions d'euros et 100 millions d'euros est visée avec un engagement de Bpifrance pour 50 millions d'euros.

IV. LES ACTEURS LOCAUX : LA CONFUSION DEMEURE

L'investissement public local à finalité touristique constitue un moyen pour dynamiser l'économie à travers la réalisation d'investissements directs (musées, palais des congrès, ports de plaisance, téléphérique et autres équipements de loisir). Les collectivités territoriales sont donc amenées à jouer un rôle de plus en plus important dans la promotion de leur patrimoine et de leur équipement touristique. Si nous prenons, par exemple, les palais des congrès, une étude de l'association France Congrès portant sur 40 établissements (hors Paris)⁽¹⁾ a montré que pour des retombées directes (dépenses des Palais des Congrès dans l'économie locale) et indirectes (hôtels, restaurants, commerces, services...) de 815 millions d'euros, les retombées induites sont estimées à 1 100 millions d'euros.

Ce n'est pas l'objet du présent rapport mais il est évidemment important que les crédits affectés au patrimoine demeurent à un niveau substantiel, qu'il s'agisse de l'État comme des collectivités territoriales. Il serait dommageable que la réduction des dotations de l'État aux collectivités locales se traduise par une réduction des investissements dans les biens culturels.

Il convient de relever que les collectivités territoriales ne se limitent également plus à leur vocation originelle et ne veulent plus se cantonner aux structures publiques usuelles (palais des congrès, maisons du pays, musées) mais s'emparent également des structures d'hébergement autrefois réservées aux opérateurs privés.

Ce réengagement des politiques publiques dans le tourisme se traduit également par le développement des EPL (Entreprises publiques locales), ayant pour vocation de satisfaire l'intérêt général en privilégiant les ressources locales, tout en garantissant la maîtrise publique⁽²⁾.

(1) http://france-congres-evenements.org/images/documents/études_et_réflexions/Synthèse_etude_retombées_économiques_de_l'activité_congrès.pdf

(2) ces entreprises génèrent plus de 60 000 emplois directs et un chiffre d'affaires annuel de 13 milliards d'euros.

Enfin, il s'agit pour les offices du tourisme d'élargir leurs compétences. Ils peuvent, en plus d'assurer la gestion d'autres équipements touristiques, prendre en charge toute la politique de tourisme d'affaires de la destination. Aux missions traditionnelles d'accueil et d'information, s'ajoutent donc maintenant celles de commercialisation et de promotion de la destination.

L'implication des collectivités territoriales est sans doute salutaire pour l'économie locale mais les acteurs doivent être clairement identifiés, ce qui ne nous apparaît pas clairement après les réformes législatives intervenues.

A. UNE RÉFORME PLUS LIMITÉE QU'IL N'Y PARAÎT

Aux termes des réformes engagées, plusieurs acteurs locaux demeurent compétents en matière de tourisme.

La région poursuit son objectif de développement touristique dans le cadre d'un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Elle coordonne les initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de l'information touristique et de la promotion dont les actions sur les marchés étrangers, en lien avec les comités départementaux du tourisme. En outre, elle assure le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique de son territoire.

Le conseil départemental définit la politique touristique du département dans un schéma d'aménagement touristique départemental qui prend en compte les orientations portées par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Il peut créer un comité départemental du tourisme (CDT) dont il choisit librement le régime juridique. Sa politique touristique est davantage axée sur la structuration de l'offre et l'accompagnement des acteurs.

À l'instar des métropoles et des communautés urbaines inscrites dans la loi « MAPAM »⁽¹⁾, la loi « NOTRe » prévoit, le transfert automatique de la compétence relative à la « promotion touristique dont la création d'offices de tourisme » pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes **en lieu et place de leurs communes membres**. Les EPCI à fiscalité propre, existant à la date de publication de la loi NOTRe (6 août), devront se mettre en conformité avec les dispositions relatives à leurs compétences, selon la procédure définie aux articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du CGCT, avant le 1^{er} janvier 2017.

La mise en œuvre de cette loi peut s'avérer complexe et il semble à votre rapporteur que les textes demeurent flous sur le partage des compétences (à l'exception toutefois du tourisme social)

(1) loi de modernisation de l'action publique territoriale.

B. LA COLLECTIVITÉ « CHEF DE FILE » : LA RÉGION

La qualité de « chef de file », attribuée à la région par la loi « NOTRE », signifie que la région devra organiser les « modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leur groupement en matière de tourisme ».

Néanmoins, les dispositions actuelles du code du tourisme restent valables, le tourisme gardant son statut de compétence partagée : désormais chaque collectivité peut s'investir (avec des restrictions pour les communes) si elle le souhaite et à la hauteur qu'elle le souhaite

Cela se traduira par la **création d'un schéma unique de développement touristique au niveau régional**, élaboré en concertation avec les autres échelons de collectivité dans le cadre des « *conférences territoriales de l'action publique* » (votées dans la loi MAPAM⁽¹⁾). Ce schéma tient lieu de « *convention territoriale d'exercice concerté de la compétence tourisme* » prévue par le Code général des collectivités territoriales pour toutes les compétences pour lesquelles un "chef de file" a été désigné (article L. 1111-9).

Il convient de relever que ce schéma peut prévoir la fusion d'organismes locaux de tourisme, en particulier des Offices de Tourisme.

Malgré tout, si la région est nommée « chef de file », la compétence tourisme demeure partagée entre les 3 échelons de collectivités : les intercommunalités, le département et les régions.

Nous ne sommes pas convaincus au final que la désignation d'une collectivité « *chef de file* » apporte de la clarté et de la cohérence à l'action touristique territoriale ; il est important que la Région n'outrepasse pas sa compétence en matière de tourisme. Les décisions doivent être prises en concertation avec les autres collectivités, notamment en termes de découpage des « destinations touristiques » infrarégionales. Le respect de la diversité des territoires et des situations sur le terrain est essentiel.

La réforme territoriale remettra-t-elle en cause les chevauchements de compétence ? Nous n'en sommes pas certain d'autant que la carte des nouvelles régions, du fait de leur taille, loin d'amoindrir l'échelon départemental va le renforcer en rendant indispensable le département, au moins comme échelon d'administration et il apparaîtra très vite que dans certaines grandes régions l'hétérogénéité des territoires induit des stratégies touristiques différenciées relevant plutôt de l'échelon départemental.

(1) loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

La question de l'impact de la baisse des dotations sur les interventions des Régions en matière de tourisme peut légitimement se poser car les régions sont l'échelon de collectivités le plus frappé par la baisse des dotations ⁽¹⁾.

Les Régions sont dépourvues de pouvoir fiscal depuis la réforme de la taxe professionnelle de 2010, ne pouvant plus voter que le tarif annuel des cartes grises, ressources mineures à l'échelle de leur budget. Il en résulte qu'au contraire des communes et des départements qui compenseront respectivement 100 % et 72 % de la baisse des dotations par les évolutions de bases et de taux de leur fiscalité, les Régions subiront 100 % de la baisse, soit - 451 M€ par an sur 2015-2017.

En outre, la clarification apportée par la loi NOTRe en matière d'action économique se traduit par le retrait des départements de ce champ d'action sans que les moyens qu'ils y consacraient ne soient transférés aux Régions, ce qui représente près de 1,6 milliard d'euros.

L'équation financière est complexe et sans modification des ressources régionales, les Régions dont le poids des frais généraux est le plus faible des trois niveaux de collectivités (6 %), seront obligées de réduire leurs dépenses d'intervention si elles veulent maintenir une capacité d'autofinancement pour financer leur investissement, ce qui est une de leur vocation première. Il est donc probable qu'au regard des nombreuses charges nouvelles qui leur incombent et sans aucune marge fiscale, les Régions devront sans doute réduire la voilure de leur action dans le domaine du tourisme.

C. L'OPÉRATEUR DE TERRAIN L'INTERCOMMUNALITÉ

La compétence « tourisme », sera obligatoire pour les intercommunalités en lieu et place des communes au plus tard au 1er janvier 2017.

La loi MAPAM avait déjà rendu obligatoire la compétence tourisme (« *promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme* ») pour les métropoles (sauf Paris et Marseille) et les communautés urbaines (dont le seuil a été abaissé pour ces dernières à 200 000 habitants). La loi du 7 août 2015 entend l'étendre aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

Néanmoins il n'est pas certain que la mise en œuvre de la loi se traduise par une réelle simplification car la création de Bureaux d'Information rattachés à l'Office de Tourisme intercommunal principal reste possible. Pour les Offices de Tourisme des stations classées et des communes touristiques, il est précisé que ces derniers se transformeraient automatiquement en Bureaux d'Information Touristique des Offices de Tourisme de l'EPCI dont elles font partie. Néanmoins les communes peuvent créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée.

(1) rapport de la Cour des comptes sur les finances locales du mardi 14 octobre 2015.

Mais surtout, aux yeux de votre rapporteur il est à craindre que les communes ne restreignent en 2016 les dotations accordées à leur office de tourisme afin de réduire leur contribution en 2017 au budget de l'intercommunalité.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Article 68

« I.– Sans préjudice du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant à la date de publication de la présente loi se mettent en conformité avec ses dispositions relatives à leurs compétences, selon la procédure définie aux articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du même code, avant le 1er janvier 2017 ou, pour les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, avant le 1er janvier 2018.

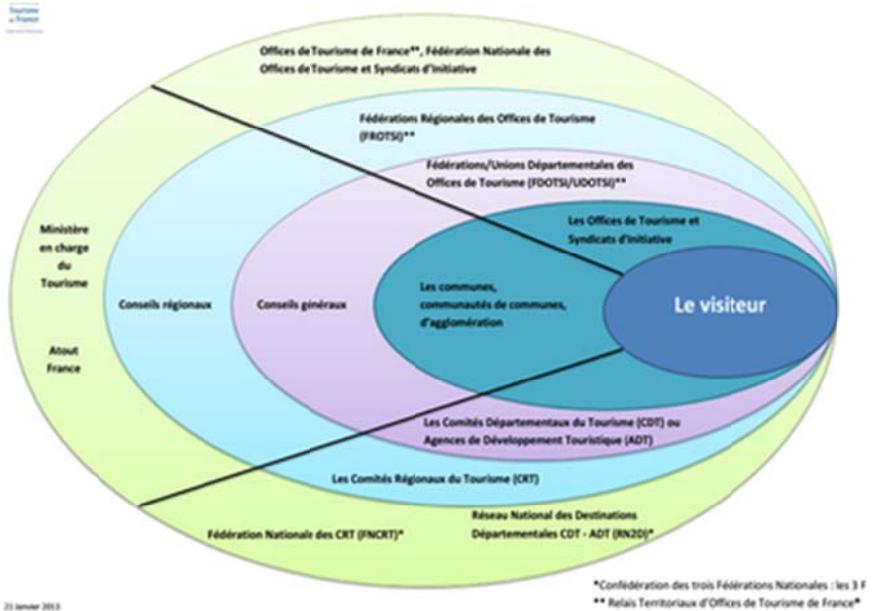
II.– Le code du tourisme est ainsi modifié :

1° L'article L. 133-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque coexistent sur le territoire d'une même commune ou d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre plusieurs marques territoriales protégées distinctes par leur situation, leur appellation ou leur mode de gestion, la commune est autorisée à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. » ;

D. LE « MILLE-FEUILLE » DEMEURE EN MATIÈRE TOURISTIQUE

Malgré les réformes intervenues, en matière de crédits d'intervention destinés à favoriser le développement touristique nous avons une pléthore d'intervenants, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Si nous prenons le cas général cela donne le schéma suivant :

Organisation du Tourisme en France

Échelon national

Ministre des affaires étrangères et du développement international
Secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger
Atout France
Agence de développement touristique de la France
Structuration Professionnels

Échelon régional

Conseil Régional chargé de la Promotion Grand Public et de la Structuration des Professionnels

Échelon départemental

Nous retrouvons des organismes propres au département ayant exactement les mêmes fonctions qu'au niveau régional

Échelon intercommunal

Office de tourisme

Échelon communal

Office de tourisme dans certains cas ou bureau d'information

DEUXIÈME PARTIE : L’AFFIRMATION DE LA PRIORITÉ DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE NE SE VÉRIFIE PAS AU NIVEAU DES CRÉDITS DE L’ÉTAT

Depuis 2015, les crédits en faveur du tourisme ne bénéficient plus d’un programme dédié, au sein de la mission « Économie », qui donnait une meilleure visibilité de la politique du Gouvernement en la matière.

I. L’ANALYSE DES CRÉDITS

Sous la législature précédente, le programme « tourisme » était réparti entre trois actions : promotion de l’image touristique de la France et de ses savoir-faire (82,5 % des crédits) ; économie du tourisme et développement de l’activité touristique (12 % des crédits) ; politiques favorisant l’accès aux vacances (5,5 % des crédits).

Les crédits relatifs au tourisme sont désormais éclatés entre plusieurs missions budgétaires. Cette situation emporte un manque de clarté, les crédits et objectifs de chacun de ces programmes semblant même se recouper. Si ces programmes affichent des moyens en augmentation par rapport à l’année dernière, une analyse plus approfondie permet de nuancer les raisons et donc les conséquences de ces augmentations.

A. LA MISSION « ÉCONOMIE » / PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

Le tourisme bénéficie cette année de 7 millions d’euros en AE et de près de 4 millions en CP. Ces crédits servent à « promouvoir l’image touristique de la France et de ses savoir-faire, structurer l’offre touristique, soutenir les filières et métiers dans leurs actions d’amélioration de la qualité et faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment des personnes handicapées, des seniors et des personnes défavorisées ».

Si les crédits de paiement sont en baisse de -18,6 % par rapport à l’année dernière, les autorisations d’engagement bénéficient, quant à elles, d’une augmentation de 97,7 %. Néanmoins cette augmentation est en trompe-l’œil : elle vise uniquement les dépenses de fonctionnement dans une logique pluri-annuelle. On peut regretter que de tels crédits soient destinés à des dépenses de fonctionnement, au détriment des dépenses d’intervention :

| | | PLF 2015 | PLF 2016 |
|----------------------------|----|-----------|-----------|
| Dépenses de fonctionnement | AE | 806 800 | 5 046 430 |
| | CP | 1 885 142 | 1 962 309 |
| Dépenses d’intervention | AE | 2 787 960 | 1 974 319 |
| | CP | 2 997 503 | 1 974 319 |

B. LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » / PROGRAMME N° 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

Depuis 2015, la mission « Action extérieure de l'État » / programme n° 185 « *Diplomatie culturelle et d'influence* » comprend la subvention pour charges de service public versée à Atout France.

D'un montant de 30,38 millions d'euros l'année dernière (LFI 2014 : 31,2 millions d'euros de crédits ; LFI 2013 : 31,8 millions d'euros), cette subvention affiche une hausse de +9,8 % (soit 33,3 millions). Mais cette augmentation correspond à un transfert de la masse salariale pour les agents mis à disposition par la DGE (Direction Générale des Entreprises). Le montant réel de la subvention pour charges de service public est en fait de 29,8 millions d'euros, et la situation d'Atout France inquiète votre Rapporteur (*cf.* II).

C. LES CRÉDITS DE L'ACTION 21 DU PROGRAMME 134

En 2015, les crédits de l'action 21 du programme 134 s'élèvent à 3,55 M€ en AE et **4,84 M€ en CP (LFI 2015)**. La subvention pour charges de service public versée à Atout France (30,38 M€ en AE/CP) a été transférée en 2015 au ministère des affaires étrangères et du développement international (programme 185) dans le cadre de la nouvelle compétence du MAEDI en matière de tourisme.

L'action 21 du programme 134 s'articule autour de trois sous-actions :

– la première sous-action, « **promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire** », vise avant tout à maintenir la place de première destination touristique mondiale de la France dans un contexte concurrentiel mondial accru et à développer les recettes touristiques enregistrées dans la balance des paiements ;

– la seconde sous-action, « **économie du tourisme et développement de l'activité touristique** », a pour but de réguler l'activité touristique et de structurer l'offre, en assurant la connaissance préalable de la réalité et de l'évolution économiques du secteur, en réglementant le secteur et en agissant sur la normalisation, en soutenant les filières et les métiers dans leurs actions d'amélioration de la qualité, en développant l'ingénierie et l'expertise, ainsi qu'en renforçant l'attractivité des territoires ;

– la troisième sous-action, « **politiques favorisant l'accès aux vacances** », vise à favoriser l'adaptation de l'offre afin de faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment des handicapés, des seniors et des personnes démunies, en fédérant les énergies des différents acteurs et associations du secteur et en impulsant les contractualisations au plan local.

II. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Les DIRECCTE ⁽¹⁾ déclinent les politiques nationales au niveau des régions.

Elles suivent en particulier les dotations budgétaires de l'État inscrites au sein des contrats de plan ou de projet. 17 régions avaient ainsi prévu des actions « tourisme » pour leurs contrats de projet État-région, sur la période 2007–2013 ; 8 régions bénéficiaient parallèlement d'un dispositif de contractualisation comparable « hors CPER ».

En 2015 (LFI), les crédits CPER et hors CPER représentent 210 k€ en CP (inclus dans les sous-actions 2 et 3 de l'action 21) afin d'apurer les restes à payer concernant les contrats de la génération 2007-2013.

À partir de 2016, l'action 21 ne comprend plus de crédits relatifs aux contractualisations CPER/hors CPER réalisées par les DIRECCTE. Le lancement de la future contractualisation 2015-2020 a fait l'objet de décisions du cabinet du Premier ministre, en juillet 2013, confirmant l'engagement des contrats de plans État-Régions sur 5 thématiques (enseignement supérieur et recherche, innovation et filières, mobilités, numérique et transition écologique) et sur 5 volets transversaux (politique ville, fleuves, montagne, territoires en restructuration et vallée de la Seine) parmi lesquels ne figure pas explicitement le tourisme.

L'action déterminante des DIRECCTE en faveur du développement du secteur du tourisme prend aujourd'hui plusieurs formes :

- un relais général des politiques de l'État (explicitation des mesures mises en place, comme de nouveaux textes législatifs et réglementaires ; coopération interservices sur les questions relatives à l'emploi par exemple) ;

- un relais des actions menées par la DGE au niveau central (*cf.* actions précitées) ;

- un appui à la mise en œuvre des contrats de destination et des contrats de structuration de pôles touristiques territoriaux ou « SPOTT » (les DIRECCTE représentent l'État dans les structures informelles de gouvernance) ;

- une compétence propre pour instruire les dossiers de stations classées de tourisme et d'attribution des labels « tourisme et handicaps » et « qualité tourisme » ;

- le suivi « sur le terrain » d'entreprises du secteur, notamment les « pépites » (entreprises à fort potentiel).

(1) Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

III. ATOUT FRANCE : UNE BAISSÉ INQUIÉTANTE DES CRÉDITS

A. L'IMPACT DES BAISSÉS SUCCESSIVES

Le GIE sur la période 2010/2016 a subi cinq baissés successives de ses moyens.

1) Une baisse continue de la subvention pour charge de service public (SCSP) d'environ de 6,2 millions d'euros entre 2010 et 2016 (5,6 entre 2010 et 2015).

2) Cette situation a été aggravée par le calcul de la réserve de précaution, calculée sur la base des taux appliqués par le gouvernement⁽¹⁾, qui devrait normalement suivre le mouvement de décroissance de la SCSP, mais qui, paradoxalement, augmente car il a été inclus dans l'assiette de calcul de ces taux de mise en réserve, non pas les seules recettes allouées par l'État, mais tout ou partie des recettes extérieures générées par le GIE pour diversifier ses recettes de financement (recettes de partenariat, cotisations des adhérents dont le nombre augmente d'une année sur l'autre, même si la tendance des adhérents est au choix de la formule d'adhésion la plus économique et la moins coûteuse).

3) Une baisse continue des subventions spécifiques qui ont culminé à 1 112 000 euros en 2012 pour descendre à 184 000 euros en 2016. Ces subventions sont destinées à financer des opérations ou des projets dont l'État souhaite la mise en œuvre⁽²⁾. Chaque subvention fait l'objet de la signature d'une convention particulière et un comité de pilotage en assure le suivi.

4) La subvention pour le remboursement des personnels fonctionnaires ou contractuels mis à disposition (MAD) par la direction générale des entreprises du ministère de l'économie décroît chaque année de manière logique puisque ces agents prennent de l'âge et partent à la retraite chaque année. La convention signée chaque année⁽³⁾, prévoit, comme toutes les autres qui l'ont précédé, que les personnels MAD retraités ou partis pour d'autres motifs ne seront pas remplacés par de nouveaux MAD mais par des contractuels engagés par le GIE sous statut privé. Cela postule que la somme économisée grâce aux départs des MAD sur la convention correspondante devrait être reportée sur le montant de la SCSP pour permettre au GIE de recruter.

Dans la réalité, ce système de vases communicants ne fonctionne pas entre subvention MAD et SCSP : on aurait pu imaginer une réfaction sur l'effet report au titre de la jeunesse des nouveaux recrutés, forcément moins coûteux que les anciens, ou au titre de l'adaptation des structures et des emplois. Dans les faits, le

(1) circulaire de la direction du budget/DGFIP du 20 août 2015 : 0,5 % pour les crédits de titre 2 et au moins 6 % pour les crédits hors titre 2.

(2) quelques exemples : organisation et animation des Assises nationales du tourisme en 2014, mais également accessibilité pour les handicapés, qualité tourisme, outre-mer.

(3) en 2015 convention tripartite MEDI/MEIN/ATF signée le 11 septembre 2015.

GIE ne reçoit pas 1 centime d'euro de compensation. Le manque à gagner pour le GIE est estimé à 1,5 million d'euros sur la période 2011/2015 et devrait continuer à croître si la même politique se poursuit.

5) L'ordonnance 2015-333 du 26 mars 2015 de simplification en matière de tourisme, en cours de ratification, organise une comptabilité distincte au sein du budget du GIE pour mieux identifier les recettes et les dépenses liées aux opérations régaliennes d'immatriculation déléguées par l'État au GIE. Il existe un risque que le bénéfice éventuellement réalisé par le GIE en réduisant ses dépenses de fonctionnement et/ou en augmentant sa productivité ne soit absorbé par le budget de l'État. En tout cas il apparaît que les 225 K€ initialement attendus pour 2015 ne seront pas atteints ⁽¹⁾.

Ces 5 points que nous venons d'examiner conduisent à un effet de ciseaux qui explique largement la situation financière du GIE.

Le GIE a connu quatre exercices budgétaires déficitaires (voir ligne résultat dans le tableau en 2012, 2013, 2014 et 2015).

Le déficit le plus élevé a été atteint en 2014 (- 1,612 million d'euros).

Pour 2015, dès l'adoption du budget initial (CA du 27 novembre 2014), un déficit prévisionnel de -0,426 était affiché.

Grâce au dégel d'1 million d'euros décidé le ministre des affaires étrangères, dès mars 2015, non seulement ce déficit a été comblé, mais des actions nouvelles ont pu être financées.

La tendance naturelle aurait pu conduire à un déficit de l'ordre de - 1,8 million d'euros dans la continuité des exercices 2013 et 2014.

Grâce aux mesures de gel des recrutements et de gel de certaines opérations non financées par des fonds propres, l'impasse devrait se situer entre - 0,5 et 0,3 million d'euros.

B. LES PERSPECTIVES POUR 2016

Pour 2016, malgré la fusion des régions et les effets conjugués de la réforme territoriale (loi NOTRe), le budget d'Atout France devrait être stable et en équilibre.

(1) dans le passé récent, les réalisations pour l'immatriculation étaient les suivantes :

- 2011 : 151 K€
- 2012 : 357 K€
- 2013 : 615 K€
- 2014 : 776 K€

attendu 2015 : 180 K€.

La situation du GIE, déjà proche d'un retour à l'équilibre pour 2015 devrait être confortée, en particulier grâce aux 5 millions d'euros qui devraient être alloués pour accompagner la montée en puissance de France.fr et les mesures de promotion qui en découlent.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS DU MINISTÈRE DE TUTELLE

(en euros)

| | ATOUT FRANCE | | | | |
|------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| | Montant TTC | Montant TTC | Montant TTC | Montant TTC | Montant TTC |
| Subvention accordée (LFI) | 35 939 274 | 34 758 000 | 34 100 000 | 31 800 000 | 31 000 000 |
| Réserve de précaution (LOLF) | - 1 195 173 | - 1 260 491 | - 1 429 346 | - 1 339 973 | - 1 505 629 |
| Gel | - 800 000 | | - 800 000 | - 97 797 | - 415 000 |
| Surgel | - 372 878 | | | | |
| Subvention nette | 33 571 223 | 33 497 509 | 31 870 654 | 30 362 230 | 29 079 371 |
| Variation SCSP nette en K€ | | - 74 | - 1 627 | - 1 508 | - 1 283 |
| Résultat du GIE en K€ | | 1 107 | - 282 | - 1 406 | - 1 612 |
| Subventions spécifiques en K€ (Bi) | | 890 | 1 112 | 1 096 | 891 |
| Mises à disposition en K€ (Bi) | | 5 122 | 4 648 | 4 134 | 3 895 |
| Immatriculation en K€ (Bi) | | | 300 | 460 | 460 |

IV. L'ALOURDISSEMENT DE LA FISCALITÉ

Nous traiterons dans cette partie des impôts d'État mais il existe un risque réel que l'impact des mesures favorables aux entreprises de main-d'œuvre ce qui est le cas en particulier de l'hôtellerie, par exemple le CICE, ne soit annihilé par la hausse de la fiscalité locale.

A. LA TVA

1. Les hôtels de tourisme : une TVA à taux réduit passée de 7 à 10 % au 1^{er} janvier 2014

Conformément à l'article 279 (1^{er} alinéa du a) du code général des impôts, la TVA est passée à 10 % (taux réduit) depuis le 1^{er} janvier 2014 concernant la fourniture de logements uniquement.

L'avantage fiscal constitué par le maintien d'un taux réduit dans le secteur est amoindri même s'il conserve un triple effet : sur la compétitivité de la destination France et du secteur, sur le pouvoir d'achat des ménages ainsi que sur l'emploi.

Il bénéficie à la clientèle en limitant la hausse du prix des prestations et permet de maintenir la qualité des services. Il favorise, ainsi, le pouvoir d'achat des ménages (pour rappel : la consommation en services hôteliers est évaluée à près de 5 Mds€).

Par ailleurs, il permet à la destination France de rester attractive dans un contexte international devenu très concurrentiel. En effet, les experts estiment plausible une hausse de la fréquentation touristique mondiale pouvant générer en France un flux net de création d'emplois de l'ordre de 15 000 à 20 000 chaque année, qu'il convient de préserver.

N'ayant pas répercuté la hausse de la TVA sur le prix des services, les professionnels la perçoivent néanmoins comme l'élément générateur dans certains cas d'un effet de ciseaux. Ils ont vu se contracter ces dernières années leur marge commerciale, alors qu'ils devaient faire face à l'augmentation de leurs charges d'exploitation (coût de l'énergie, des matières premières, des loyers, des charges salariales, commissions des Otas).

Si globalement l'investissement touristique dans le secteur de l'hôtellerie a progressé de 6 % en 2014, cette progression est surtout le fait de l'hôtellerie de chaîne et des palaces. Ce résultat cache des situations contrastées : les TPE qui présentent presque 30 % des ETP, ont réalisé 47 % des investissements corporels en 2012 contre 62 % en 2011 alors qu'elles sont confrontées à la mise aux normes accessibilité-incendie des établissements et leur rénovation en continu pour s'adapter aux nouvelles attentes des clientèles.

2. L'hôtellerie de plein air a subi le même mouvement de hausse de la TVA, qui joue sur l'investissement

a. *Le taux de TVA applicable à l'hôtellerie de plein air est passé de 5,5 % jusqu'en 2011, à 7 % en 2012, puis 10 % (taux réduit) en 2014*

L'hôtellerie de plein air englobe les prestations d'hébergement de plein air des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisir.

Les terrains de camping sont destinés à l'accueil de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs. Ils sont constitués d'emplacements nus ou équipés de l'une de ces installations ainsi que d'équipements communs. Les parcs résidentiels de loisirs présentent de grandes similarités avec les terrains de camping. Toutefois les emplacements destinés à la location peuvent être loués pour une durée supérieure au mois, et les emplacements présentent une surface minimale.

Selon l'article 279 du code général des impôts, issu de la loi n° 2012-1510 de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 (art. 68-III-B), la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 10 % pour les prestations relatives à la fourniture de logement dans les terrains de camping classés et les parcs résidentiels de loisirs classés.

Ce taux de 10 % est subordonné aux conditions suivantes :

- le terrain de camping doit être classé au sens du code du tourisme ;
- l'exploitant du terrain de camping délivre une note, assure l'accueil et consacre 1,5 % de son chiffre d'affaires total hors taxes à des dépenses de publicité, ou si l'hébergement est assuré par un tiers lorsque celui-ci consacre 1,5 % de son chiffre d'affaires total en France à la publicité.

Les aires naturelles et les terrains de camping dits "à la ferme" bénéficient également du taux réduit de TVA à 10 %.

Le taux réduit de TVA de 10 % s'est substitué à celui de 7 % rendu applicable le 1er janvier 2014. Auparavant, la loi n° 2011-1977 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 (art. 13) a introduit le taux réduit de TVA à 7 % en remplacement du taux de 5,5 % jusqu'alors en vigueur.

La fourniture de caravanes, de tentes, de résidences mobiles de loisirs (mobil-homes) et d'habitations légères de loisirs est considérée comme une fourniture de logement imposable à la TVA au taux réduit de 10 %. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, ou lorsque le terrain de camping n'est pas classé, ces locations sont soumises au taux normal de TVA, de 20 %.

En trois ans, la TVA collectée a pratiquement doublé son rendement. Elle est passée de 123 M €(taux à 5,5 %) à 157 M €(taux à 7 %) puis 230 M €(taux à 10 %).

b. Le relèvement du taux de TVA sur les entreprises du secteur de l'hôtellerie de plein air n'a pas eu de conséquences sur la fréquentation des campings (les exploitants n'ayant pas répercuté la hausse dans leurs prix) mais pèse sur l'investissement (baisse des achats de mobil-home)

La fréquentation des terrains de camping n'a pas baissé, on constate même une augmentation des nuitées de 0,3 % en 2014 (110 millions contre 107 en 2013). La saison 2015 devrait confirmer cette tendance (source FNHPA). Ces résultats positifs s'expliquent notamment par la stratégie de montée en gamme et les investissements réalisés depuis près de vingt ans par les gestionnaires de terrains de camping. Les professionnels du secteur soulignent qu'ils ont fait le choix de ne pas répercuter cette hausse du taux de TVA sur leur prix.

Cela dit, cette situation ne doit pas masquer les difficultés qui émergent sous l'effet de la crise économique et de diverses contraintes notamment réglementaires, qui ont eu des effets directs sur le développement de ce secteur. Les derniers chiffres d'*Atout France* indiquent une baisse significative de l'investissement dans l'hôtellerie de plein air sur l'année 2014, de 10 % en moins par rapport à 2013 (*tableau de bord des investissements touristiques d'Atout France, actualisation 2014 – Prévisions 2015*).

Selon la FNHPA, la hausse de TVA à 10 %, peu répercutée par les exploitants sur leurs tarifs en situation de crise, a participé à cette baisse des investissements en contribuant à réduire les marges.

Elle constate également l'émergence d'une offre concurrentielle de qualité en Espagne ou dans les pays des Balkans et observe que depuis deux ans des groupes et des gestionnaires indépendants font l'acquisition de terrains de camping en Espagne, en Italie et en Croatie.

Cette baisse d'investissement touche en priorité le marché des résidences mobiles de loisirs (mobil-homes). Selon les chiffres de la FNHPA, en 2008, les ventes de résidences mobiles de loisirs s'élevaient à plus de 20 000 unités par an et en 2014/2015, elles passaient à 12 000 unités par an, soit une baisse de 40 %. Cela a entraîné la disparition de deux constructeurs européens (Shelbox et Sunroller). Parallèlement, d'autres entreprises ont fusionné pour réduire leurs coûts, comme IRM et O'Hara. La baisse des ventes induit naturellement une diminution corrélative des recettes de TVA.

B. LA RÉFORME DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2015

1. Premier bilan

a. L'ancien dispositif de la taxe de séjour et ses faiblesses

La taxe de séjour a été instituée par la loi du 13 avril 1910. Cette taxe locale vise à permettre aux collectivités de disposer de moyens supplémentaires destinés à améliorer la fréquentation touristique de leur territoire. À l'origine, elle pouvait être instituée uniquement par les stations classées. Cette possibilité s'est élargie au fur et à mesure des années, aux communes de montagne, aux communes littorales, aux communes réalisant des actions de promotion touristique et, enfin, aux communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels. Un grand nombre de communes ou de groupements de communes peuvent donc faire le choix d'instituer la taxe de séjour.

Elle est due par les personnes résidant dans une commune ou un groupement de communes dans le(s)quel(s) elles ne sont pas domiciliées et qui n'y possèdent pas de résidence à raison de laquelle ils sont redevables de la taxe d'habitation.

Les dispositions relatives à la taxe de séjour sont déterminées par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

La taxe est assise sur la nuitée marchande et acquittée pour chaque occupant. Son recouvrement peut emprunter deux formes : directement auprès des touristes (taxe au réel) ou directement auprès des hébergeurs (taxe forfaitaire) ces derniers en répercutent le coût sur leurs clients. La taxe est recouvrée par le comptable public de la collectivité.

Le conseil municipal ou l'organe délibérant arrêtent les tarifs applicables selon la nature (hôtels, campings, résidences de tourisme, meublés, anneaux de plaisance, villages de vacances) et la catégorie de l'hébergement (les étoiles du classement national). Ces tarifs sont déterminés selon des fourchettes tarifaires indiquées par un barème réglementaire qui oscille entre 0,20 € et 1,50 €

La taxe additionnelle départementale de 10 % est mentionnée à l'article L. 3333-1 du code précité. Elle est établie et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour.

Le rendement de la taxe de séjour a été estimé insuffisant au regard des investissements réalisés et des besoins dans le secteur du tourisme. D'ailleurs, les tarifications de la taxe de séjour en France s'avèrent en deçà de la moyenne des tarifs appliqués dans la plupart des villes touristiques européennes.

En outre, le recouvrement de la taxe, notamment auprès des exploitants qui mettent à disposition leur logement, s'avère particulièrement complexe. En

effet, les communes et les groupements de communes disposent de peu de moyens pour recouvrer la taxe efficacement et limiter l'évasion du produit.

La taxe de séjour est une procédure déclarative. Or, il a été constaté que de nombreux exploitants de meublés de tourisme s'abstiennent de déclarer leur location en mairie et de verser la taxe de séjour lorsqu'elle est instituée. En cas de contentieux, il est nécessaire d'effectuer une démarche auprès du juge administratif ce qui peut s'avérer long et fastidieux et dissuader certaines collectivités de poursuivre les redevables défaillants. Par conséquent, les hébergeurs professionnels, dont les contrôles sont plus aisés, s'estiment lésés par ce dispositif.

L'absence de documents supports de référence entraînait une méconnaissance du dispositif.

b. La réforme introduite par la loi de finances pour 2015

Introduite à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, la réforme de la taxe de séjour est insérée à l'article 67 de la loi de finances pour 2015 et applicable depuis le 1^{er} janvier 2015. Elle repose sur un compromis s'efforçant de concilier le souhait exprimé par les collectivités territoriales et les professionnels du tourisme quant au rendement du produit collecté et la volonté de ne pas altérer l'attractivité de la « destination France », exposée à la concurrence internationale.

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

Les nouveaux tarifs plafonds de la taxe de séjour s'établissent comme suit :

- 4 € pour les palaces ;
- 3 € pour les hébergements de 5 étoiles ;
- 2,25 € pour les hébergements de 4 étoiles ;
- 1,50 € pour les hébergements de 3 étoiles.

Les taxes des hébergements de 1 étoile, 2 étoiles et de plein air (campings) sont maintenues à leurs plafonds précédents (respectivement 0,75 €, 0,90 € et 0,55 €).

Dans le but d'améliorer le rendement de la collecte de la taxe de séjour, les personnes usant un emplacement dans les aires de camping-cars et demeurant dans

les parcs de stationnements touristiques, peuvent désormais être redevables de la taxe de séjour.

Pour répondre à la problématique de l'iniquité fiscale entre les différentes formes d'hébergement, le décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire autorise les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation, de location ou de mise en relation d'un hébergement, à collecter la taxe de séjour pour le compte de l'hébergeur. Il apparaît que cette faculté de « percepteur pour le compte d'autrui » n'est effective que si les sites intermédiaires opèrent eux-mêmes une transaction financière au moment de la réservation. Sans ce paiement simultané, cette mesure est privée de son caractère opératoire. Le texte prévoit que l'intermédiaire pourra se substituer à l'hébergeur et prélever sur les transactions qu'ils réalisent la taxe au taux pratiqué par la commune, s'ils ignorent le niveau catégoriel de l'hébergement, le tarif applicable est celui des meublés de tourisme en attente de classement. Le produit collecté est reversé aux collectivités collectrices une fois par an avant le 1^{er} février de l'année suivant l'année de perception. En support à ce dispositif, une base de données, en cours de réalisation, sera disponible sur le site du ministère en charge du budget. Elle devra recenser l'ensemble des délibérations des collectivités ayant institué la taxe de séjour.

Il convient néanmoins de noter que le ministère du budget n'a toujours pas transmis aux professionnels concernés les fichiers leur permettant de calculer le montant de la taxe de séjour pour les communes autres que Paris, votre Rapporteur insiste pour que cela soit réalisé dans les délais les plus rapides.

La réforme du régime de la taxe de séjour a limité le nombre de catégories de personnes exonérées du paiement de cette taxe. Par ailleurs, elle prévoit que les personnes mineures en sont dorénavant exemptées.

| Exonérations possibles <u>avant la réforme</u> | Exonérations <u>après la réforme</u> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Les enfants de moins de 13 ans - Les personnes qui par leur travail ou leur profession, participent au fonctionnement et au développement de la station - Les personnes qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à un montant qu'il détermine - Les fonctionnaires et agents de l'État appelés temporairement dans la commune pour l'exercice de leurs fonctions - Les bénéficiaires des formes d'aide sociale - Les membres des familles nombreuses - Les établissements exploités depuis moins de deux ans s'agissant de la taxe de séjour forfaitaire <p>Dans les stations hydrominérales, climatiques et uvales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les personnes attachées aux malades - Les mutilés, les blessés et les malades du fait de la guerre | <ul style="list-style-type: none"> - Les personnes mineures - Les titulaires d'un contrat de travail saisonnier employés dans la commune - Les personnes bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire - Les personnes qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à un montant que le conseil municipal détermine. |

La réforme accorde aux collectivités collectrices des moyens supplémentaires de contrôle destinés à optimiser les recouvrements. Depuis la publication du décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire, les maires ou les présidents d'EPCI peuvent désormais utiliser la procédure de la taxation d'office, qui sanctionne le défaut ou le retard du règlement de la taxe. La commune ou l'EPCI évalue le montant des impositions dues selon des conditions réglementaires spécifiques. La taxation d'office a pour effet de renverser la charge de la preuve et de la donner au redevable.

Données chiffrées

PRODUITS PERÇUS PAR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

| Exercice | Communes bénéficiaires de la taxe de séjour | Produit global | Produit taxe de séjour | Produit taxe forfaitaire |
|----------|---|----------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 2010 | 2 590 | 193 € | 138 791 441 € (2 252 communes) | 59 139 172 € (338 communes) |
| 2011 | 2 474 + 633 EPCI | 204 M€ | NC | NC |
| 2012 | NC | 241 M€ | NC | NC |
| 2013 | NC | 268 M€ | NC | NC |
| 2014 | NC | NC | NC | NC |

Sources : Rapport sur les prélèvements obligatoires relatif au PLF 2013 - Enquêtes statistiques de la DGCL auprès des services préfectoraux

PRODUITS DE LA TAXE ADDITIONNELLE DÉPARTEMENTALE DONT LE MONTANT EST ÉGAL À 10 % DE LA TAXE DE SÉJOUR (CF. ARTICLE L 333-1 DU CGCT)

| Exercice | Départements bénéficiaires | Produit global |
|----------|----------------------------|----------------|
| 2010 | 25 | 4,92 M€ |
| 2011 | NC | 5,18 M€ |
| 2012 | NC | 9 M€ |
| 2013 | NC | NC |
| 2014 | NC | NC |

Sources : Enquêtes statistiques de la DGCL auprès des services préfectoraux

2. Les recettes attendues

Les médias ont largement relayé l'information relative à la réforme de la taxe de séjour, ce qui a eu pour effet de sensibiliser l'ensemble des redevables à leurs obligations et à l'utilité de cette taxe. En outre, le dispositif de la taxation d'office, délégué désormais aux maires et aux présidents d'EPCI, a généré un regain d'attention des élus face aux redevables défaillants. À cette fin, les collectivités diffusent davantage d'information sur le fonctionnement de la taxe et facilitent les démarches de déclaration et de règlement en usant de supports numériques.

La révision à la hausse du barème tarifaire, l'élargissement des natures d'hébergement assujetties à la taxe de séjour et le principe du dispositif de la taxation d'office permettent d'envisager une nette amélioration du recouvrement de la taxe de séjour.

Sur la base des données existantes, la sous-direction du tourisme estime un recouvrement global de la taxe de séjour en France métropolitaine entre 315 M€ et 480 M€ soit un apport supplémentaire de l'ordre de 50 M€ à 215 M€ par rapport aux gains estimés de l'année 2013. Cette estimation ne prend pas en compte l'élargissement de l'assiette aux aires de camping-cars, aux stationnements touristiques et aux ports de plaisance. À noter toutefois que la base de calcul comprend l'ensemble des collectivités disposant d'un hébergement touristique alors qu'elles n'ont pas nécessairement toutes institué la taxe de séjour. Enfin, les données chiffrées n'incorporent pas la taxe additionnelle départementale de 10 %.

ESTIMATION DU RECOUVREMENT DE LA TAXE DE SÉJOUR FRANCE MÉTROPOLITAINE 2015

| | Estimation basse (peu probable) | Estimation moyenne | Estimation haute |
|---|---------------------------------|----------------------|----------------------|
| Hôtels | 69 411 172 € | 149 130 336 € | 228 849 500 € |
| Campings | 13 440 476 € | 20 971 352 € | 28 502 229 € |
| Meublés de tourisme | 1 740 119 € | 4 132 782 € | 6 525 446 € |
| Résidences de tourisme | 54 841 893 € | 118 631 732 € | 182 421 571 € |
| Villages vacances et maisons familiales | 8 271 514 € | 22 746 665 € | 37 221 815 € |
| | 147 705 174 € | 315 612 867 € | 483 520 560 € |

Sources DGE parc au 1er janvier 2014- estimations DGE-sous-direction du tourisme

C. LES DÉPENSES FISCALES

L'avantage fiscal prévu à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts (CGI) a été mis en place par la loi n° 2009-431 de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009. Cette mesure concerne l'acquisition d'un logement neuf ou de plus de 15 ans avec réhabilitation, au sein notamment d'une résidence de tourisme. Contrairement à certains dispositifs antérieurs d'incitation fiscale, cette mesure n'est pas conditionnée à une zone d'éligibilité.

Dans le cadre de ce dispositif, le plafond d'investissement pris en compte est de 300 K€. Le taux de la réduction d'impôt sur le revenu, sous réserve de louer le logement nu pendant 9 ans à l'exploitant de la résidence de tourisme, initialement fixé à 25 % en 2009, a été ramené, à compter de 2012, à 11 % du prix de revient, majoré le cas échéant des travaux en cas de réhabilitation.

Le dispositif prévu à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts a fait l'objet d'une reconduction jusqu'au 31 décembre 2016 (Loi de finances pour

2013). Ce dispositif continue d'être utilisé par les promoteurs et les intermédiaires financiers (notamment les banques) chargés de commercialiser les projets de construction de résidences de tourisme. Il continue par conséquent d'avoir un effet incitatif dans le cadre de projets de création de résidences de tourisme.

Sur la période 2007-2013, la croissance du parc des résidences de tourisme a été soutenue sur l'ensemble du territoire (le plus souvent supérieure à 25 %). Elle a toutefois été légèrement plus faible dans les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes (entre plus 5 % et plus 25 %), régions qui possédaient déjà un parc important. Ce rythme s'est ralenti depuis 2010.

Selon les estimations des professionnels, la moitié environ des logements de résidences de tourisme bénéficient du dispositif de défiscalisation de l'investissement locatif dit Censi-Bouvard. La dépense fiscale liée au dispositif Censi-Bouvard (comprenant l'ensemble des résidences de tourisme et de services) a augmenté rapidement jusqu'en 2012 puis a ralenti pour atteindre 160 millions d'euros en 2014 (20 millions en 2010, 56 en 2011, 104 millions en 2012, 146 millions en 2013).

Néanmoins, le dispositif Censi-Bouvard a contribué à favoriser la construction de résidences de tourisme neuves au détriment de la rénovation d'hébergements existants. De plus, les avantages fiscaux ont parfois engendré des projets relativement déconnectés de la réalité du marché et implantés dans des zones dont le besoin touristique était faible. Les conséquences sont ainsi aujourd'hui subies par les investisseurs non avertis : défaillance de gestionnaires, promesse de rentabilité non tenue, difficultés financières pour de petits épargnants. La rupture du bail commercial entraîne notamment la perte des avantages fiscaux et l'obligation pour les copropriétaires de rembourser tout ou partie.

Face aux problèmes persistants sur ce point, le gouvernement a instauré, par l'article 87 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009), une exception à la remise en cause de la réduction d'impôt.

Lors de son discours du 11 juin 2015 présentant le rapport du Conseil de promotion du tourisme, le ministre des affaires étrangères a rappelé la nécessité et l'urgence de rénover l'immobilier de loisir vieillissant, particulièrement dans les stations de montagne et du littoral.

Dans un contexte de foncier limité, l'investissement en faveur de la réhabilitation doit être favorisé par les dispositifs fiscaux et réglementaires en vigueur.

Plusieurs rapports ou études récents préconisent de centrer les mesures d'incitation fiscale sur la réhabilitation du stock existant d'immobilier de loisirs. Une telle réforme est préconisée de manière homogène et unanime par le Conseil de promotion du tourisme, le rapport des pôles thématiques d'excellence relatifs au tourisme, mis en place par le ministère des affaires étrangères et du

développement international, et le rapport de la mission montagne confiée à nos collègues Bernadette Laclais et Annie Genevard, remis le 27 juillet 2015 et relatif à l'actualisation de la loi Montagne du 9 janvier 1985.

D'autres mesures sont envisageables telles que des exonérations ou abattements de taxe foncière lorsque le bien meublé à vocation touristique est loué pendant plus de 10 semaines – une mesure qui pourrait avoir un effet incitatif sur la mise en location de « lits froids ».

Parallèlement, les investisseurs publics se mobilisent, comme l'atteste la mise en œuvre par la Caisse des dépôts et des consignations d'un grand Fonds d'investissement de plusieurs millions d'euros destiné à impulser la modernisation de l'hébergement en station touristique.

Atout France élabore un tableau de bord précis des investissements touristiques et pourrait élaborer une carte de France identifiant les zones les plus déficitaires afin d'aider à la décision.

La rénovation des résidences de tourisme, et la modernisation des hébergements touristiques en général, représentent un véritable enjeu pour l'attractivité et la compétitivité de la destination France.

CONCLUSION

Au terme de ce travail votre Rapporteur est perplexe et vous proposera de vous abstenir sur ce budget.

En effet, les crédits octroyés à l'action touristique dans la loi de finances ne sont sans doute pas intrinsèquement mauvais même si lorsque nous raisonnons à périmètre et structures constants ils ne sont pas à la hauteur des effets d'annonce.

La volonté du Gouvernement de s'investir dans le secteur du tourisme est réelle et l'action engagée par la Caisse des dépôts et consignations doit être saluée.

Mais, nous craignons que la pression budgétaire mise sur les collectivités locales ne conduise à une réduction substantielle des efforts publics en faveur du tourisme. Ce phénomène risque d'être accentué par l'imprécision des règles financières réglant la compensation entre les communes et les intercommunalités pour ce qui est du transfert de la compétence touristique.

Comme dans beaucoup de domaines le tourisme a sans doute besoin d'une simplification et d'une stabilité des règles gouvernant ce secteur.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 26 octobre 2015, dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Philippe Le Ray (Tourisme), les crédits de la mission « **Action extérieure de l'État** » (voir le *compte rendu officiel de la commission élargie du 26 octobre 2015*, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾).

*

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

*La Commission, contrairement à la proposition d'abstention de M. Philippe Le Ray, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la Mission « Action extérieure de l'État ».*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/c008.asp

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Airbnb*

- Mme. Juliette Langlais, chargée des affaires publiques
- M. Nicolas Guillemet, Consultat chez Boury, Tallon & Associés

Direction générale des entreprises (DGE)

- M. Michel Lermant, Chef du service Tourisme, Artisan, Commerce et Services, Direction générale des entreprises au Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique
- Mme. Emma Delfau, sous-directrice chargée du tourisme

Expedia*

- M. Jean-Philippe Monod de Froideville, Directeur des Affaires publiques EMEA du groupe Expedia
- M. Thibaud de Fressenel, Directeur des Ressources humaines et Responsable des Relations institutionnelles d'Egencia, filiale du groupe Expedia pour le voyage d'affaires
- M. Philippe Bauer, Directeur Conseil chez Interel France

Atout France

- Christian Mantei, Directeur général
- M. Patrick Lasserre, Secrétaire général

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*