



N° 4527

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2021.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

TOURISME

PAR M. ROBERT THERRY

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS	7
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 : « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	7
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 : « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »	9
SECONDE PARTIE : RÉSIDENCES DE TOURISME ET TOURISME PATRIMONIAL	13
I. LES RÉSIDENCES DE TOURISME : UN MODÈLE À TRANSFORMER ?	13
A. UN INVESTISSEMENT PRÉSENTÉ COMME PEU RISQUÉ ET QUI A PERMIS DE RÉPONDRE À LA FORTE DEMANDE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE	13
B. LA CRISE SANITAIRE A FORTEMENT INTERROGÉ LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RÉSIDENCES DE TOURISME EN RAISON DES IMPAYÉS DE LOYER	15
C. CONFRONTÉES À UNE FORTE REMISE EN QUESTION, LES RÉSIDENCES DE TOURISME ONT DES ATOUTS À FAIRE VALOIR À CONDITION DE SE TRANSFORMER	18
II. QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TOURISME PATRIMONIAL ?	20
A. UN TOURISME PATRIMONIAL MULTIPLE AUQUEL LA CRISE PEUT REDONNER DE NOUVELLES PERSPECTIVES	20
B. LES DISPOSITIFS DE PROMOTION DU TOURISME PATRIMONIAL DOIVENT ÊTRE TRANSVERSAUX, LISIBLES ET AXÉS SUR UNE APPROCHE TERRITORIALE	22
1. Les dispositifs de soutien conjoncturels liés à la crise de la covid-19.....	22
2. Les dispositifs structurels de soutien au tourisme patrimonial	23
C. DES INITIATIVES INNOVANTES DANS NOS TERRITOIRES QU'IL FAUT METTRE EN AVANT ET SOUTENIR.....	25
1. Le dispositif « Réinventer le patrimoine ».....	25

2. Un exemple de site patrimonial réinventé : la chartreuse de Neuville à Neuville-sous-Montreuil (Pas-de-Calais).....	26
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	43

INTRODUCTION

Le tourisme est un atout majeur pour l'économie française. **La France est la première destination touristique au regard du nombre de visiteurs internationaux et la troisième destination en termes de chiffre d'affaires généré**, selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Le secteur du tourisme contribue au produit intérieur brut (PIB) à hauteur de 7 % et représente 300 000 entreprises et 2 millions d'emplois, pour des retombées de dépenses estimées à 170 milliards d'euros (Md€) fin 2019.

La crise de la covid-19 a eu des conséquences dramatiques sur le secteur du tourisme et les entreprises associées. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) indique que les pertes de recettes à l'export pour ce secteur, enregistrées au niveau mondial, sont plus de 10 fois supérieures à celles de la crise économique de 2009, avec plus de 1 000 Md€ de pertes. **En 2020, le niveau du tourisme mondial était équivalent à son niveau de 1990.**

Ce contexte difficile pèse particulièrement sur l'Europe et l'économie française n'échappe pas à la règle. En 2020, les exportations et les importations des services de voyages ont diminué de moitié environ par rapport à leur niveau de 2019, grevant significativement les performances du commerce extérieur français.

Selon les premières estimations fournies par Atout France et la Banque de France, la France aurait accueilli 40 millions de touristes étrangers en 2020 contre 90 millions en 2019, soit une baisse de 55 %. La baisse de recettes associées serait de 49,6 % selon ces estimations : elles s'établissent à 28,7 Md€ pour l'année 2020. Les délivrances de visas ont quant à elle subi une baisse de 79,8 % en 2020 par rapport à leur niveau de 2019.

Si la reprise s'amorce en 2021, elle demeure fragile. **Il faut cependant souligner est que la France pâtit moins des conséquences de la crise sanitaire que ses voisins européens.** En mai 2021, les recettes issues du tourisme international en France avaient progressé de 62,5 % par rapport au mois de mai 2020. Les estimations de fréquentation internationale de la France pour 2021 s'établissent à 50 millions de visiteurs selon Atout France, avec des recettes associées issues du tourisme international de 34 Md€. Les visiteurs européens sont les plus nombreux : ils devraient constituer 85 % de la clientèle internationale de 2021, contre 75 % avant la crise. Les auditions des différents acteurs du tourisme menées par votre rapporteur font par ailleurs ressortir une très forte volonté de voyager de la part de la clientèle, mais l'incertitude autour des conditions sanitaires demeure problématique.

Au 1^{er} août 2021, 36 Md€ de soutiens publics avaient été injectés dans l'économie à la faveur du secteur touristique. Le Gouvernement a mis en place un plan de relance spécifique à l'issue du comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020, qui a été ajusté au fil des besoins et de l'évolution de la situation sanitaire. Diverses campagnes de promotion du tourisme ont été menées par Atout France, concentrées sur les échelons national et européen. **Un plan de reconquête et de transformation du tourisme a également été annoncé par le Président de la République** le 2 juin 2021, structuré autour de 5 axes : la valorisation du patrimoine naturel et culturel, l'amélioration de la formation et de l'attractivité et des métiers du tourisme, la montée en qualité de l'offre touristique, l'investissement dans les infrastructures et enfin le soutien à la numérisation du secteur. Il devrait être adopté à l'automne 2021 et mis en œuvre en 2022.

Pour votre rapporteur, le Gouvernement pourrait aller plus loin dans son soutien au secteur touristique et à sa transformation. La pandémie a conduit à remettre en question les aspirations de la clientèle touristique et à **recentrer l'offre vers un tourisme plus local.** Dans le cadre de cet avis budgétaire, votre rapporteur a souhaité s'intéresser plus spécifiquement à deux thématiques :

– d'une part, le sujet des résidences de tourisme, dont le modèle économique a été fortement ébranlé par la crise sanitaire ;

– d'autre part le tourisme patrimonial, afin de souligner la richesse des petites structures ou des modèles économiques alternatifs qui irriguent nos territoires.

*

* *

Au terme de son analyse, votre rapporteur émet un avis plutôt défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », pour ce qui concerne le tourisme.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS

Les crédits relatifs à la politique du tourisme sont répartis entre 21 programmes relevant de 13 missions différentes. Deux programmes sont plus spécifiquement étudiés dans le cadre de la présente analyse :

– le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » ;

– le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Comme le soulignait déjà notre collègue Vincent Rolland dans son avis budgétaire sur ces mêmes crédits du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, **un tel émiettement des dépenses consacrées au tourisme entre différents programmes est regrettable**. Au regard du poids déterminant de ce secteur dans l'économie française, un programme spécifique serait pertinent pour assurer une meilleure lisibilité et un réel suivi des dépenses en la matière.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 : « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

Le programme 134 a pour principaux objectifs d'accompagner la compétitivité et la croissance des entreprises, d'une part, et de réguler et sécuriser les marchés tout en protégeant les consommateurs, d'autre part. Il est d'ailleurs rappelé dans le projet annuel de performances relatif à la mission Économie que **l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises passe, entre autres, par un soutien en faveur des secteurs du tourisme**.

La place du tourisme dans les crédits du programme 134 se trouve néanmoins considérablement réduite depuis plusieurs années, ce que votre rapporteur ne peut que déplorer. Depuis la loi de finances initiale (LFI) 2019, il n'existe plus au sein de ce programme d'objectif de « promotion de l'offre touristique de qualité et du tourisme social », ni d'action spécifique relative au tourisme, l'action n° 21 « Développement du tourisme » ayant été supprimée et les crédits déplacés vers l'action n° 23 « Industrie et services ».

Du reste, la direction générale des entreprises (DGE), qui assure un rôle de pilotage de la politique touristique, a confirmé à votre rapporteur qu'aucun crédit spécifiquement consacré au tourisme n'est prévu au sein de la mission « Économie ». Il a été précisé que des redéploiements de crédits en gestion peuvent couvrir les besoins si cela s'avérait nécessaire, les besoins d'études et d'analyses

pouvant quant à eux être couverts par le dispositif « Études et statistiques » du programme 134.

Seule l'action 23 « Industrie et services » comporte donc des crédits concourant marginalement à la politique du tourisme, au travers des dépenses d'intervention « Soutien aux filières industrielles et de services – actions collectives en centrale et en faveur du tourisme ». Celles-ci se chiffrent à 1,5 million d'euros (M€) en crédits de paiement (CP), contre 3,3 M€ en LFI 2020. **Cette diminution s'explique par le caractère résiduel de ces crédits.** Ils ont uniquement vocation à couvrir les restes à payer sur les engagements antérieurs au 31 décembre 2018 relatifs aux actions collectives mises en gestion extinctive à compter de la loi de finances pour 2019.

À l'instar du projet de loi de finances pour 2021, **seules certaines dépenses fiscales rattachées au programme 134 justifient véritablement sa dimension « tourisme »**. Les principales dépenses fiscales en la matière sont les suivantes :

– le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % applicable à la restauration depuis le 1^{er} janvier 2014, avec un coût évalué à **3,4 Md€** en 2022, pour un chiffreage estimé à 3,2 Md€ en 2021 ;

– le taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les hôtels et aux trois quarts du prix de pension ou de demi-pension dans les établissements d'hébergement ainsi que pour les locations meublées. La mesure a bénéficié à 32 000 entreprises en 2020 et son coût est évalué à **800 M€** en 2022, pour un chiffreage estimé à **650 M€** en 2021 ;

– le taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés, qui a bénéficié à 8 000 entreprises en 2020 et dont le coût est évalué à **246 M€** en 2022, pour un chiffreage estimé à **233 M€** en 2021 ;

– l'exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances, qui a bénéficié à plus de 4 millions de ménages en 2020 et dont le coût est évalué à **60 M€** en 2022, le chiffreage estimé pour 2021 étant identique.

Le dégrèvement exceptionnel de la cotisation foncière des entreprises (CFE) au titre de 2020 au profit des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel, particulièrement affectés par la crise sanitaire, qui a bénéficié à 97 705 entreprises en 2020 pour un montant de 102 M€ et un chiffreage estimé à 23 M€ pour 2021, n'est pas reconduit en 2022. Cette mesure exceptionnelle avait été introduite à l'article 11 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

L'action 6 « Action régionale » du programme 220 « Statistiques et études économiques » contribue également de manière marginale à la politique du tourisme. Les dépenses de cette action couvrent les frais de réalisation et de

publication de diverses études réalisées en partenariat avec les régions ainsi que les extensions d'enquêtes nationales pour satisfaire les besoins d'information au niveau régional, en particulier en matière de tourisme. Les dépenses correspondantes sont essentiellement des dépenses d'impression, de documentation et de déplacement. Elles représentent au total **0,9 M€** en autorisations d'engagement (AE) et en CP, contre 0,7 M€ en LFI 2021.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 : « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Économie » inclut dans ses axes stratégiques le renforcement de l'attractivité touristique des destinations françaises. Le groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France, opérateur national de l'État en matière de tourisme, bénéficie à ce titre d'une **subvention pour charges de service public (SCSP)**. Ce flux financier est retracé dans l'action n° 7 « Diplomatie économique et développement du tourisme » du programme 185.

Atout France dispose pour son action d'un réseau de 32 bureaux répartis dans 29 pays. L'opérateur participe de l'attractivité touristique de la France, en particulier grâce à sa connaissance des marchés étrangers et aux campagnes de promotion qu'il mène.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit le versement d'une SCSP à Atout France à hauteur de **28,7 M€** en AE et en CP, contre **28,3 M€** en LFI 2021, soit une légère hausse. Le plafond d'emplois demeure stable avec **338 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT)** rémunérés par l'opérateur, dont 60 hors plafond. À ces 338 ETPT s'ajoutent 19 ETPT supplémentaires rémunérés par l'État par d'autres programmes ⁽¹⁾, contre 20 en LFI 2021.

En plus de ces dépenses de fonctionnement, l'action n° 7 prévoit **2,2 M€ de dépenses d'intervention** en AE et en CP, contre 2 M€ en LFI 2020. **Ces crédits d'intervention permettent de financer divers événements de promotion touristique**, tels que le Forum de Paris pour la gastronomie et l'alimentation durable (1 M€), la participation française à l'Exposition universelle d'Osaka de 2025 (0,7 M€), le soutien au Partenariat mondial pour l'intelligence artificielle (0,3 M€) ou encore le financement du sommet Choose France (0,2 M€).

Au total, les dépenses prévues au titre de l'action n° 7 en AE et en CP sont de **30,9 M€ pour 2022**, en augmentation de 1,95 % par rapport à la LFI 2021.

Pour revenir plus spécifiquement au budget d'Atout France, la SCSP doit permettre de poursuivre le renouvellement de son offre de services en faveur de la promotion du tourisme ainsi que de ses partenariats, comme cela est prévu dans le

(1) Ces 19 emplois correspondent à des personnels mis à disposition par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

contrat d'objectif et de performances (COP) 2020-2023 de l'opérateur. Des objectifs chiffrés sont définis pour s'assurer de la performance de l'opérateur, parmi lesquels :

– disposer de plus de 5 000 partenaires d'ici 2023 (1 800 partenaires en 2021) ;

– la signature de contrats-cadres d'intervention avec les régions pour au moins 11 d'entre elles en 2022 ;

– le pilotage de 130 projets dans le cadre de France Tourisme Ingénierie en 2022, soit 50 de plus qu'en 2021.

En 2021, Atout France a poursuivi son activité de soutien au secteur touristique au travers de nombreuses actions. Une nouvelle campagne européenne de promotion du tourisme français #ExploreFrance a été lancée. L'opérateur soutient également le développement du dispositif France Tourisme Observation, qui doit permettre de disposer de meilleurs outils de mesure de l'activité touristique. Plus généralement, de nombreux appels à projets ayant pour objectif de soutenir la relance et la transformation du secteur touristique français sont menés grâce au dispositif France Tourisme Ingénierie d'Atout France.

En sus de la SCSP, Atout France bénéficie d'une partie des recettes issues des droits de visa. Le montant définitif des recettes de droits de visa 2021 ne sera cependant connu qu'en 2022 et il risque d'être considérablement minoré par la pandémie, ce qui vient naturellement limiter la capacité d'Atout France à financer ses différentes actions. En 2021, le montant versé à Atout France au titre des droits de visa s'est élevé à 1,375 M€ de recettes visa pour 2020, complété par une dotation de 2,2 M€, soit **3,6 M€** au total.

Au total, la part des recettes de l'opérateur Atout France qui n'est pas issue de subventions de l'État sur le total des financements mobilisés a été de **44 % en 2020**, selon l'indicateur 4.1 « Autofinancement et partenariats » du programme 185. La prévision actualisée pour 2021 est de 57 % et la prévision pour 2022 est de **45 %**, conformément aux objectifs de contrat de partenariat.

Votre rapporteur appelle à poursuivre les efforts financiers en faveur du secteur touristique dans le cadre de la subvention versée à Atout France et salue la forte mobilisation de l'agence pour valoriser le tourisme en France, tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

Les principales mesures de soutien au secteur du tourisme durant la crise sanitaire

Au 1^{er} juillet 2021, plus de 35 Md€ avaient été engagés au titre des mesures d'urgence en faveur de ce secteur. Les principales mesures de soutien mises en place par l'État et dont les acteurs du tourisme ont pu bénéficier sont les suivantes :

– l'ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure, dite **ordonnance « avoirs »**, a permis aux voyageurs de délivrer des avoirs à leurs clients pour ne pas rembourser immédiatement les voyages non réalisés en raison de la crise sanitaire ;

– le **Fonds national de solidarité**, mis en place en mai 2020. Il s'agit d'une aide mensuelle pour les TPE et PME. Le dispositif a régulièrement évolué, tant dans les montants attribués que dans ses conditions d'éligibilité. Depuis le mois de juin 2021, les versements du Fonds de solidarité sont adaptés à la reprise économique, le pourcentage du chiffre d'affaires (CA) pouvant être indemnisé diminuant progressivement ;

– le **dispositif « coûts fixes »**, qui existe depuis le 31 mars 2021 et qui a pour but de couvrir les charges fixes d'entreprises touchées par la crise, dans une proportion variant de 70 % à 90 % des pertes d'exploitation. Ce dispositif va être prolongé après le mois d'octobre 2021, sans conditions de chiffre d'affaires minimum pour les entreprises des secteurs S1 et S1 *bis* ⁽¹⁾ ;

– la **prise en charge de l'activité partielle**. Ce dispositif demeure accessible jusqu'à fin octobre 2021 pour les entreprises des secteurs S1 et S1 *bis* qui subissent une perte de chiffre d'affaires supérieure à 80 % ;

– le **prêt garanti par l'État (PGE) et le PGE saison**, ce dernier permettant aux entreprises réalisant une activité saisonnière de bénéficier de conditions d'octroi plus favorables. Les PGE peuvent être contractés jusqu'au 31 décembre 2021 ;

– l'exonération d'une partie des cotisations et contributions patronales et l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales.

BpiFrance et la Banque des territoires sont des acteurs de premier plan du soutien au secteur touristique et du Plan tourisme. En plus de la mobilisation de l'ensemble de leurs dispositifs de soutien existants, un **prêt tourisme** a été spécifiquement créé, doté d'une capacité de **1 Md€**. Au 31 août 2021, 741,5 M€ avaient été mobilisés pour 1 935 opérations.

Certains secteurs particulièrement affectés ont également fait l'objet de plans spécifiques, comme le secteur de la montagne avec l'annonce par le Gouvernement d'un Plan montagne en mai 2021.

(1) Les entreprises de la liste S1 sont celles dont l'activité est particulièrement affectée par les conséquences de la crise sanitaire (annexe 1 au décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation). La liste S1 bis comprend des entreprises dont l'activité dépend des entreprises de la liste S1.

SECONDE PARTIE : RÉSIDENCES DE TOURISME ET TOURISME PATRIMONIAL

I. LES RÉSIDENCES DE TOURISME : UN MODÈLE À TRANSFORMER ?

A. UN INVESTISSEMENT PRÉSENTÉ COMME PEU RISQUÉ ET QUI A PERMIS DE RÉPONDRE À LA FORTE DEMANDE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

Les résidences de tourisme sont définies à l'article D. 321-1 du code du tourisme. Il s'agit d'établissements commerciaux d'hébergement classés, pourvus de locaux d'habitation meublés et de locaux à usage collectif. **Ces locaux d'habitation sont proposés à la location aux touristes, selon des règles évoquées dans les développements ci-après, et sont généralement accompagnés d'un certain nombre d'équipements et de services communs** (existence d'une réception ou location de linge de maison par exemple).

Ce type d'hébergement touristique est né dans les années 1970 et a permis de répondre à la forte demande qui existait en la matière. Les résidences de tourisme ont d'abord été construites dans les stations de montagne et du littoral pour s'étendre ensuite aux villes et aux zones rurales. Les capacités d'accueil ont rapidement augmenté, passant de 60 000 lits en 1979 à 240 000 lits en 1990, pour atteindre aujourd'hui 713 000 lits.

Atout France, chargé du classement des résidences de tourisme, recense 1 580 résidences classées, celles-ci se répartissant sur cinq catégories selon la ventilation suivante :

Catégorie	Nombre	Pourcentage
1 étoile	53	3,5 %
2 étoiles	182	11,5 %
3 étoiles	896	57 %
4 étoiles	413	26 %
5 étoiles	36	3 %
Total	1 580	100 %

Source : Atout France, septembre 2021.

Contrairement aux hôtels, les résidences de tourisme permettent à la clientèle de bénéficier d'un logement entier. **Ce type d'hébergement, plutôt accessible en termes de prix, attire une clientèle principalement familiale ou une clientèle d'affaires pour les résidences situées en ville.** Pour les résidences en station de littoral ou de montagne les conditions de location sont généralement assez classiques, avec des formules à la semaine.

Les résidences de tourisme et hébergements assimilés constituent une part importante de l'offre d'hébergement touristique en France, puisqu'elles représentent 8 % de celle-ci. Quatre départements concentrent cependant plus

de 100 résidences de tourisme chacun ⁽¹⁾, sur les 2 386 résidences que compte le territoire national dans son ensemble.

Le modèle économique des résidences de tourisme repose une dissociation entre l'investissement dans le logement et l'exploitation du bien. Les investisseurs achètent un bien au sein de la résidence de tourisme, qu'ils doivent ensuite obligatoirement **mettre en location pour une durée minimale de 9 ans** à compter de l'achat. Le loyer qui leur est dû est dès lors versé par l'exploitant de la résidence de tourisme. Ce dernier assure la gestion de la résidence et perçoit les paiements des locations effectuées par les touristes. L'article D. 321-2 du code du tourisme précise les différentes modes de gestion possibles pour ce type de structure, **le modèle le plus courant étant celui de la copropriété avec un bail commercial entre gestionnaire et propriétaire.**

Le développement des résidences de tourisme a notamment été soutenu par divers dispositifs fiscaux incitatifs pour les investisseurs particuliers, la rentabilité nette de ce type de biens étant généralement estimée autour de 4 %. La principale mesure fiscale incitative pour l'acquéreur, toujours existante à ce jour, est la **récupération de la TVA sur l'investissement**. D'autres dispositifs ont pu bénéficier à ce type d'acquisition, tel que le dispositif « Censi-Bouvard ». Le projet annuel de performances « Économie » rattaché à la LFI 2020 souligne de plus l'existence d'une **réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de réhabilitation effectués dans une résidence de tourisme classée** au sein du programme 134 évoqué en première partie de cet avis. Cette dépense fiscale a bénéficié à 2 184 ménages en 2020 et son coût est évalué à 1 M€ en 2022, ce dernier étant stable par rapport aux deux années précédentes.

Selon le Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT), **les investisseurs particuliers représentent 85 % de l'ensemble des investisseurs en résidence de tourisme**, contre 10 % d'investisseurs institutionnels et 5 % d'exploitants individuels. Les particuliers ayant investi dans les résidences de tourisme l'ont fait car ils recherchaient une **source de revenus complémentaire sécurisée, stable et régulière**. Cela peut également permettre à ceux-ci de **se constituer un patrimoine immobilier en vue de la retraite**.

Acteurs de premier plan du secteur touristique, les résidences de tourisme n'ont pas échappé aux conséquences de la crise sanitaire, tant au début de la pandémie que lors de la saison d'hiver 2020-2021. Cette dernière a été particulièrement difficile pour les stations de montagne car ces dernières comptent de nombreuses résidences de tourisme en leur sein.

Les saisons estivales ont permis d'assurer un niveau de fréquentation plus satisfaisant. La saison estivale 2021 dessine les contours de la reprise : la fréquentation des résidences situées sur le littoral est en hausse de 8 points par rapport à la même saison en 2020. La reprise de l'activité dans les résidences

(1) Il s'agit de la Savoie, de la Corse-du-Sud, des Alpes-Maritimes, et de la Haute-Savoie.

urbaines est cependant plus complexe, en raison de l'impossibilité de voyager d'une majeure partie de la clientèle étrangère ainsi que de la baisse des voyages d'affaires. Les taux d'occupation dans les résidences de tourisme de Paris et sa région sont toujours 40 % en-deçà des taux de fréquentation habituels ⁽¹⁾.

B. LA CRISE SANITAIRE A FORTEMENT INTERROGÉ LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RÉSIDENCES DE TOURISME EN RAISON DES IMPAYÉS DE LOYER

Les restrictions d'ouverture des résidences de tourisme liées à la crise de la covid-19 remettent en question le modèle économique de celles-ci en raison d'une **problématique particulière autour du paiement des loyers**, en l'absence de fréquentation de la clientèle. En effet, l'absence de touristes a inéluctablement entraîné des difficultés économiques pour les gestionnaires qui ne percevaient plus cette source de revenus et subissaient par conséquent des difficultés à verser les loyers dus aux propriétaires. **Le versement des loyers représente une part importante des coûts fixes ⁽²⁾ des gestionnaires de résidences de tourisme.** Trois structures exploitantes de premier plan, représentant à elles seules 22 % des lits du secteur, ont fait l'objet d'une procédure de conciliation judiciaire en 2021.

De telles difficultés ont mécaniquement conduit de nombreux particuliers propriétaires de logements en résidence de tourisme à ne pas percevoir les loyers qui leur étaient dus, parfois pour des périodes de temps conséquentes, et à les priver d'une source de revenus non négligeable. Selon les résultats d'un sondage réalisé à l'été 2021 par la Fédération nationale des associations de propriétaires en résidence de tourisme et résidences gérées (FNAPRT) ⁽³⁾ à ce sujet :

– **90 % des répondants, soit 8 000 propriétaires, ont enregistré une perte de loyer d'environ 30 % sur l'année 2020**, ce qui représente environ 3 mois de loyer ;

– 90 % des répondants auraient également reçu une communication de l'opérateur gestionnaire de leur résidence de tourisme au premier semestre 2021 pour les prévenir d'une baisse probable des loyers sur cette même année 2021.

Par ailleurs, selon la FNAPRT, la moitié des associations de propriétaires avaient ou étaient sur le point d'engager des procédures contentieuses avec les exploitants à la mi-2021 concernant la récupération des loyers non versés en 2020. **La situation entre exploitants et propriétaires bailleurs est donc dans de nombreuses résidences très complexe et source de vives tensions, conduisant à des situations de blocage du dialogue.**

Pour faciliter la levée de tels blocages, le ministère de l'économie, des finances et de la relance a tenté de faciliter les discussions entre les deux parties.

(1) Données SNRT.

(2) Ces coûts fixes représentant eux-mêmes entre 65 % et 70 % des charges des résidences de tourisme.

(3) Créée en 2013, la FNAPRT indique représenter 160 associations de propriétaires, soit 17 000 propriétaires

Il n'a pu toutefois pouvoir intervenir de manière directe compte tenu du caractère contractuel de la relation entre gestionnaires et propriétaires. Des échanges ont été organisés, dès le premier confinement du printemps 2020, entre le SNRT côté exploitants et la FNAPRT côté propriétaires. À défaut d'entente des deux parties sur un document commun, un « *canevas non contraignant* » a cependant été rédigé. Par ailleurs, la médiation conduite en 2020 par Mme Jeanne-Marie Prost, médiatrice du crédit aux entreprises, a abouti à la définition d'une **charte de bonnes pratiques encadrant les reports et annulations de loyers pour la période de confinement et la période de reprise jusqu'au 30 septembre 2020**.

Le SNRT a indiqué à votre rapporteur que, selon les enseignes, entre 60 % à 80 % des propriétaires ont accepté les propositions faites par les exploitants, ces dernières étant notamment basées sur le canevas non contraignant. Par ailleurs et sous l'impulsion de la direction générale des entreprises (DGE), **le SNRT a sollicité la Fédération bancaire française (FBF) afin d'alerter les banques sur les situations financières délicates de certains propriétaires en raison de ces loyers impayés**. La FBF a indiqué en retour avoir encouragé ses banques adhérentes à « *examiner avec bienveillance* » ces situations et à mobiliser des solutions telles que les reports d'échéances de crédits, selon les termes des contrats concernés.

Les mesures financières de soutien aux résidences de tourisme durant la crise sanitaire

Les résidences de tourisme ont bénéficié des divers dispositifs de soutien gouvernementaux mis en place pour les acteurs du tourisme de manière générale. Elles ont été immédiatement placées sur la **liste des entreprises particulièrement touchées par les conséquences de la crise sanitaire (liste S1)**. Elles ont donc pu bénéficier du Fonds de solidarité, puis du dispositif « coûts fixes » à compter du 31 mars 2021. Les résidences de tourisme étaient également éligibles au PGE et au PGE Saison, aux dispositifs d'activité partielle, d'aides exceptionnelles à l'embauche, à une partie d'exonération des cotisations patronales et des contributions sociales, etc.

L'« ordonnance avoirs » du 25 mars 2020 précédemment présentée a également bénéficié aux résidences de tourisme. Les voyageurs ont pu proposer des avoirs valables 18 mois à la place du remboursement des prestations, ce qui a été une mesure très bénéfique aux résidences de tourisme selon les représentants des gestionnaires.

Les résidences de tourisme sont également éligibles à des solutions de financement mises en place par **Bpifrance et la Banque des territoires**. Un prêt tourisme a spécifiquement été mis en place mais il existe également des fonds spécifiques pour soutenir l'investissement dans le secteur du tourisme : il s'agit du Fonds avenir soutien tourisme (**FAST**) et du Fonds France investissement tourisme 2 (**FIT 2**).

Les résidences de tourisme ont par ailleurs bénéficié d'une mesure spécifique pour le mois de novembre 2020. L'article 20 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a instauré un **crédit d'impôt**, au titre du mois de novembre 2020, pour inciter les propriétaires bailleurs à renoncer aux loyers dus pour les structures fermées ou particulièrement touchées par la crise, sous certaines conditions. Ce crédit d'impôt est égal à 50 % des sommes abandonnées, avec un dispositif de plafonnement.

Le SNRT et l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) ont adressé le 2 avril 2021 un courrier au Premier ministre afin de prendre des dispositions

complémentaires en faveur des résidences de tourisme, parmi lesquelles le renouvellement d'un crédit d'impôt similaire à celui qui avait été mis en place au mois de novembre 2020 ou la révision des critères relatifs aux chiffres d'affaires pour bénéficier des aides. Selon l'UNPI, le but d'un tel courrier est d'« *effectuer des actions conjointes auprès de l'État pour que les aides financières parviennent à toutes les résidences et qu'elles servent principalement à payer loyers et charges* ».

Ces difficultés ne sont aujourd'hui pas résolues et des procédures contentieuses ont été engagées dans certaines situations. La crise sanitaire a mis en lumière le fait que **le modèle économique des résidences de tourisme pouvait présenter certains risques pour les particuliers investisseurs et qu'il existait un défaut d'information de ces derniers à ce sujet**. Le ministère de l'économie, des finances et de la relance a d'ailleurs indiqué à votre rapporteur qu'**un projet de réforme visant à améliorer l'information précontractuelle pour les particuliers investisseurs était à l'étude**, avec une obligation d'information proche de celle existant en matière de produits financiers. Cette réforme pourrait prévoir, entre autres dispositifs :

– **une notice d'information annexée à l'acte de vente** afin de garantir « *une information sincère et complète de l'acquéreur* », selon la DGE ;

– **l'impossibilité pour l'acquéreur de se faire représenter par un professionnel lors de la signature du contrat préliminaire**, afin de garantir sa parfaite connaissance des informations délivrées par le notaire lors de la vente.

Votre rapporteur souligne la nécessité de poursuivre le dialogue entre les différentes parties prenantes, afin de pouvoir trouver des solutions adaptées à chaque situation. La communication entre les différentes parties est primordiale afin de pouvoir trouver des solutions amiables qui satisfassent chacun. Les solutions amiables qui ont été trouvées ont d'ailleurs beaucoup reposé sur une bonne communication entre les deux parties. On peut rappeler qu'il a été proposé aux propriétaires de recourir à des dispositions amiables de règlement tels que la commission départementale de conciliation des baux commerciaux ou, éventuellement, au médiateur des entreprises.

Une plus grande transparence dans la communication des résultats d'exploitation ainsi que sur l'utilisation des aides versées par l'État aux gestionnaires serait également bienvenue, afin qu'il puisse être constaté, le cas échéant, qu'elles bénéficient bien au versement du loyer aux particuliers. L'effort d'accompagnement des différentes fédérations de propriétaires et de propriétaires bailleurs auprès de leurs adhérents est en tout cas manifeste, avec de nombreuses informations et des éléments d'analyse juridiques mis à disposition.

Un consensus a également émergé sur le défaut d'information des particuliers investisseurs sur les placements en résidences de tourisme : votre rapporteur ne peut donc qu'appeler de ses vœux une réforme à ce sujet.

C. CONFRONTÉES À UNE FORTE REMISE EN QUESTION, LES RÉSIDENCES DE TOURISME ONT DES ATOUTS À FAIRE VALOIR À CONDITION DE SE TRANSFORMER

Les impayés de loyer ne sont pas les seules difficultés auxquelles les résidences de tourisme font face et **des problématiques de plus long terme sont aussi à souligner**. Le rythme de construction de ces structures s'est d'ailleurs ralenti ces dernières années, avec l'ouverture de 20 à 30 résidences par an en moyenne, contre 120 à 130 ouvertures annuelles il y a dix ans. Selon une tendance similaire les chiffres de l'investissement en résidence de tourisme étaient en baisse avant la crise de la covid-19, respectivement de - 10,6 % et - 10,7 % en 2019 et en 2020 ⁽¹⁾.

Ces établissements sont donc aujourd'hui en perte de vitesse sur le marché de l'hébergement touristique. Plusieurs raisons concourent simultanément à ce phénomène, parmi lesquelles l'existence de charges de gestion parfois très élevées et la concurrence croissante d'autres types d'hébergement touristique. Sur ce dernier point, les **plateformes de location entre particuliers** représentent une concurrence importante, en particulier avec **les changements d'habitudes de consommation de la clientèle touristique**. Les résidences de tourisme ont longtemps proposé des offres de séjour très conventionnelles, avec des locations « du samedi au samedi », alors que les touristes aspirent désormais à davantage de flexibilité.

Une autre problématique majeure des résidences de tourisme est celle de la **réhabilitation du parc immobilier vieillissant**. Il n'est pas toujours aisé d'engager des travaux avec un amortissement de long terme, par exemple des travaux de rénovation thermique, dans ce type de résidence. En effet, si les bénéfices des travaux produisent leurs effets au bout d'une période plus longue que celle de la mise en location obligatoire, soit après une durée de 9 ans, cela peut décourager certains propriétaires de les effectuer. Certains pourront avoir revendu leur bien avant de pouvoir bénéficier des conséquences des travaux, tout en les ayant financés. Les travaux plus courants (peintures, revêtements des sols des parties communes, etc.) ou les travaux internes aux appartements sont, eux, plus aisément engagés car disposant d'un retour sur investissement plus rapide.

Pour autant, les résidences de tourisme demeurent un atout touristique et économique important. Le SNRT considère qu'elles représentent 30 000 emplois directs et attirent 19 millions de clients par an. Il estime les retombées économiques de telles structures, dans un rayon de 50 kilomètres alentour, à 0,6 M€ de retombées directes et 1 M€ de retombées indirectes *via* les dépenses des clients, **soit 1,6 M€ au total**. Atout France estime de son côté qu'elles permettent d'injecter plus de 3 Md€ dans l'économie locale sur l'ensemble du territoire national. Ce sont donc des hébergements touristiques qui peuvent participer de la rentabilisation des investissements dans le tourisme, effectués à l'échelle d'une commune ou d'un territoire.

(1) Données fournies par la DGE

Une expérimentation intéressante a été menée entre 2018 et 2020 sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir et la transition énergétique des stations.

Elle a été conduite dans le cadre de France Tourisme Ingénierie, dispositif national d'ingénierie touristique porté par Atout France et financé par la Banque des territoires. 13 stations touristiques (10 en montagne, 3 sur le littoral) étaient concernées. Il s'agissait d'accompagner les différents acteurs dans la démarche, l'approche consistant, selon Atout France, en une « *mutualisation des moyens financiers, d'origine publique et privée, pour stimuler un modèle d'intervention plus transversal et plus responsabilisant pour les acteurs locaux de la destination* ». Les objectifs étaient les suivants :

- « *clarifier les enjeux de la réhabilitation de l'immobilier touristique* » ;
- en tirer des enseignements, « *notamment en matière de gouvernance opérationnelle, de segmentation du parc immobilier, et de modèles d'intervention reproductibles* ».

Lors de l'audition menée par votre rapporteur, Atout France a pointé diverses initiatives intéressantes à retenir de cette expérimentation, telles que les **maisons de propriétaires**, qui peuvent permettre de mieux informer les propriétaires sur les sujets réglementaires, d'échanger des contacts d'artisans locaux pour la réalisation de travaux, etc. Dans l'ensemble, **ce programme a été considéré comme une réussite par les différentes parties prenantes** et a conduit à lancer un nouveau programme de même nature. Un appel à manifestation d'intérêt pour la rénovation des stations de montagne sur la période 2021-2026 a été lancé. L'objectif est d'accompagner 50 stations de montagne sur 5 ans, le premier appel à manifestation d'intérêt concernant 25 d'entre elles à ce stade. Les communes retenues bénéficieront d'un appui en ingénierie durant 30 mois, à la fois sous forme de journées d'expertise « à la carte » et d'une contribution financière à des conduites d'études opérationnelles.

La crise sanitaire actuelle est donc une bonne opportunité de faire évoluer certaines pratiques afin de remettre en avant les qualités de ce type de structures. Les résidences de tourisme présentent d'ailleurs des qualités incontestablement appréciées en période de pandémie. Les logements qu'elles proposent **peuvent permettre de télétravailler dans de bonnes conditions et d'assurer sécurité sanitaire et autonomie de la clientèle.** La qualité du logement est également mieux garantie que sur les plateformes de locations entre particuliers. Les prestations proposées en sus de la location du logement doivent également être mises en avant. Les gestionnaires ont donc valorisé ces atouts en adaptant leur modèle, en proposant par exemple des **durées de séjour plus flexibles, des procédures d'enregistrement digitalisées ainsi que des remises de clés directement dans les appartements**, afin de limiter les files d'attente à l'accueil des résidences. Même si la situation en ville demeure très délicate pour les résidences de tourisme, le SNRT a souligné que les résidences de tourisme avaient eu l'opportunité d'accueillir de nouveaux publics durant la crise, telles que des équipes de chantier ou des équipes de tournage de cinéma.

Votre rapporteur salue ces efforts et souhaite que les gestionnaires de tourisme puissent les poursuivre afin de s'adapter au plus près aux nouvelles exigences de leur clientèle. La révision des critères de classement des résidences de tourisme par l'arrêté du 10 avril 2019 fixant les normes et la procédure de classement des résidences de tourisme devrait permettre une certaine montée en gamme de celles-ci et les inciter à améliorer leurs performances en matière de numérique, d'accessibilité ou encore de développement durable. Atout France a indiqué que **57 % des résidences de tourisme classées doivent faire l'objet d'une revue de leur classement en 2022 selon ces critères**, ce qui constitue une bonne opportunité de progresser sur ces sujets.

II. QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TOURISME PATRIMONIAL ?

A. UN TOURISME PATRIMONIAL MULTIPLE AUQUEL LA CRISE PEUT REDONNER DE NOUVELLES PERSPECTIVES

À l'instar de la notion de patrimoine proprement dite, la notion de tourisme patrimonial recouvre des réalités multiples. Pouvant être considéré comme une sous-catégorie du tourisme culturel, le tourisme patrimonial est en premier lieu le tourisme autour des **monuments et sites français présentant un intérêt historique particulier**. Il existe cependant d'autres types de patrimoine suscitant un intérêt touristique, tel que le **patrimoine naturel** ou le **patrimoine immatériel**, par exemple le repas gastronomique des Français. Les développements qui suivent se concentrent essentiellement sur le tourisme patrimonial autour des monuments historiques.

Durant les différentes auditions menées par votre rapporteur, les différents acteurs ont unanimement souligné qu'il était important de ne pas considérer ces lieux de patrimoine comme des lieux inertes mais comme de **véritables creusets de savoir-faire**, présentant chacun des dynamiques propres.

Le tourisme patrimonial et le tourisme culturel en général constituent des atouts indéniables pour la politique touristique française. Le pays compte en effet plus de **44 000 monuments historiques classés ou inscrits** et une quarantaine de sites culturels inscrits au patrimoine mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)⁽¹⁾. Il compte également **50 000 bâtiments d'intérêt patrimonial**. La culture est la première motivation d'un séjour touristique en France pour plus de la moitié des touristes en provenance de l'étranger⁽²⁾. Les retombées économiques du tourisme culturel sont estimées à 100 000 emplois et 15 Md€⁽³⁾.

(1) Données issues du site internet de la DGE

(2) Données fournies par la direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

(3) Données Banque des territoires

Le modèle de financement classique des sites patrimoniaux publics repose sur les recettes issues de la billetterie et d'éventuelles activités annexes (hébergement, restauration, locations de salles, etc.). Certains des sites les plus importants bénéficient de subventions versées par le ministère de la culture. Des subventions peuvent également être versées en contrepartie de la fourniture d'un service public. Enfin, au même titre que certaines structures privées, ces sites peuvent recourir au mécénat ou au *crowdfunding*. Sur les 44 543 monuments historiques français, 46 % appartiennent à des propriétaires privés. Ils sont alors financés selon une combinaison de soutiens publics et privés, le ministère de la culture pouvant par exemple verser une subvention destinée à des travaux de restauration.

Sans surprise, le tourisme patrimonial a souffert de la crise sanitaire. Selon la direction générale des patrimoines du ministère de la culture, **la baisse de la fréquentation a dépassé - 70 % pour les années 2020 et 2021**. Les établissements culturels patrimoniaux, musées et monuments recevant du public ont enregistré 19,6 millions entrées de moins en 2020 qu'en 2019. Les chiffres pourraient être encore plus bas pour 2021, en raison d'un premier trimestre relativement préservé en 2020. La fermeture de certains sites a été parfois mise à profit pour engager des travaux de restauration et a permis, dans une certaine mesure, de stimuler les emplois liés à la restauration de ce patrimoine.

Votre rapporteur souhaite souligner deux tendances intéressantes liées à la crise sanitaire :

– premièrement, **la crise a obligé les différents acteurs à coopérer davantage**. Il peut être relevé à cet égard que l'une des orientations stratégiques du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » du PLF 2022 consiste à « *mieux articuler les politiques patrimoniales et les politiques en faveur du tourisme* » en promouvant notamment la diversité des sites et la mise en valeur des différents labels ;

– deuxièmement, avec la restriction des déplacements internationaux, **le tourisme français s'est resserré sur une clientèle plus locale**. De plus, les attentes de cette clientèle ont évolué. Il existe une réelle volonté de voir des sites patrimoniaux plus confidentiels, avec moins d'affluence. La fréquentation des sites est encore très concentrée : en 2020, 70 % de la fréquentation totale des monuments nationaux était réalisée sur 10 monuments seulement. Plusieurs structures de promotion touristique prennent des initiatives en ce sens. ADN Tourisme ⁽¹⁾ a présenté en septembre 2021 son *Manifeste pour un tourisme responsable*, dont l'un des 10 engagements porte notamment sur une meilleure répartition des flux. ADN Tourisme compte également lancer un challenge des « **Territoires insoupçonnés** », qui permettra de mettre en lumière de nouveaux sites et de mieux maîtriser les affluences dans les lieux les plus renommés.

(1) ADN Tourisme regroupe les représentants des offices de tourisme et des comités départementaux et régionaux du tourisme.

Cela peut être une opportunité d’initier de véritables dynamiques locales autour d’un tourisme de patrimoine mettant davantage en valeur des petites structures innovantes et moins connues. L’intérêt est double : cela permet de faire découvrir de nouveaux lieux au public, tout en exerçant un effet de démonstration de modèles économiques innovants qui fonctionnent et peuvent bénéficier à d’autres structures.

Les grands événements internationaux à venir en France, tels que la coupe du monde de rugby en 2023 et les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, constituent autant d’opportunités de **renouer avec une stratégie touristique qui irrigue davantage l’ensemble des territoires.** Au demeurant, le Président de la République, lors de l’annonce de son Plan de reconquête du tourisme à l’été 2021, a indiqué qu’un axe de travail serait spécifiquement consacré à la valorisation du patrimoine, ce qui plaide en faveur d’une réflexion à ce sujet. Les petites structures innovantes pourraient dès lors être davantage mises en avant, aux côtés des grands sites patrimoniaux plus classiques. Les services du ministère de la culture ont indiqué travailler, dans cette perspective, à « *favoriser une meilleure répartition des flux touristiques dans les territoires dans une démarche de tourisme durable* ».

B. LES DISPOSITIFS DE PROMOTION DU TOURISME PATRIMONIAL DOIVENT ÊTRE TRANSVERSAUX, LISIBLES ET AXÉS SUR UNE APPROCHE TERRITORIALE

1. Les dispositifs de soutien conjoncturels liés à la crise de la covid-19

Le tourisme patrimonial a bien entendu profité de l’ensemble des dispositifs de soutien financier mis en place dans le cadre du Plan de relance et qui ont déjà été présentés. Votre rapporteur souligne en particulier les nombreuses possibilités de soutien financier offertes par Bpifrance et la Banque des territoires, qui peuvent permettre aux acteurs du secteur de faire face à la fois à des besoins de trésorerie et à des besoins en investissement, avec une approche au cas par cas. **Votre rapporteur regrette cependant que ces dispositifs soient souvent mal connus des bénéficiaires potentiels dans les différents territoires. Il souhaite qu’ils puissent davantage être mis en avant et soient rendus plus lisibles.**

Le plan de relance prévoit au total **614 M€** (dont 345 M€ pour l’année 2021 et 227 M€ en 2022) pour les secteurs de l’architecture et du patrimoine, ventilés comme suit :

– 334 M€ pour favoriser la reprise de l’activité des différents opérateurs et renforcer leur capacité d’investissement ;

– 260 M€ pour le déploiement d’un plan de restauration des monuments historiques sur tout le territoire ;

– 20 M€ pour soutenir les collectivités territoriales dans leurs investissements au bénéfice des institutions patrimoniales de leur ressort.

Depuis 2021, l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) propose également un **fonds de prêts et de garanties pour les entreprises du secteur du patrimoine et de l'architecture**.

Le tourisme patrimonial a pu d'autre part bénéficier des actions de promotion suivantes :

– **la campagne « #ExploreFrance »**, qui cible 10 pays européens proches de la France. Elle valorise l'offre touristique française en centrant le message sur « ce qui compte vraiment ». Le budget de cette campagne est de 10 M€ ⁽¹⁾. Parmi les trois thématiques principales de la campagne figure la culture ;

– une campagne spécifiquement consacrée au tourisme de patrimoine. Elle a été réalisée par Atout France, en partenariat avec le dispositif « Sites et cités remarquables de France », réseau national des villes et pays d'art et d'histoire et des **sites patrimoniaux remarquables**. **La communication autour de cette campagne a reposé sur la mise en valeur de 14 villages et petites villes au travers de l'expérience de 6 influenceurs**, avec une attention particulière portée à la promotion du commerce et des savoir-faire locaux ;

– Atout France a créé un partenariat entre certaines régions françaises et la librairie d'image et de vidéos *The Explorers*, qui permet de donner accès en ligne et en accès libre à un inventaire du patrimoine naturel, humain et culturel français. Cela permet de maintenir le lien avec le public lors de la fermeture des sites patrimoniaux tout en suscitant l'intérêt pour de nouvelles visites.

2. Les dispositifs structurels de soutien au tourisme patrimonial

Au niveau gouvernemental, la gestion des politiques relatives au tourisme culturel dans son ensemble repose à la fois sur les dispositions de la convention interministérielle relative au tourisme culturel, signée en janvier 2018, et sur le **comité de filière tourisme, qui réunit de manière très régulière les différents acteurs de la filière tourisme**.

La **Fondation du patrimoine** joue un rôle majeur dans l'accompagnement financier des opérations de patrimoine. En son sein, la mission Stéphane Bern et le **Loto du patrimoine** participent du même objectif et permettent de faire connaître auprès du grand public les sites soutenus, les retombées médiatiques autour du dispositif étant généralement importantes.

Un autre dispositif important de promotion de tourisme patrimonial est celui des **labels** ou plus généralement des dispositifs de classement. Ils ont vocation à mettre en valeur le patrimoine français. Les plus attractifs en termes de retombées touristiques sont notamment **l'inscription sur la liste du patrimoine culturel de l'UNESCO**, l'appellation « **Musées de France** », qui concerne 1 219 musées agréés par l'État et bénéficiant d'une aide prioritaire, et le **label « Plus beaux**

(1) 5 M€ venant d'Atout France, 4 M€ des comités régionaux de tourisme et 1 M€ de financements privés

villages de France », ce dernier distinguant à ce jour 164 villages français. Le **label « Monument historique »** fonctionne également très bien pour signaler les monuments classés et inscrits et bénéficie souvent d'une bonne visibilité sur les panneaux routiers, ce qui peut permettre de valoriser des petites structures moins connues du grand public. Mais il existe en réalité une multitude de labels permettant de mettre en valeur les sites patrimoniaux : Sites et cités remarquables, Grands sites de France, Petites cités de caractère, etc. Depuis deux ans, il existe en outre une convention entre le ministère de la culture et Atout France afin de **réaliser cinq films par an mettant en valeur des sites patrimoniaux labellisés**.

Au niveau européen, il existe 32 **Itinéraires culturels du Conseil de l'Europe (ICCE)** en France. Ces itinéraires permettent de valoriser des sites très variés, notamment dans les territoires ruraux et mériteraient d'être davantage diffusés. Des actions de promotion devraient être mises en place en ce sens, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne.

De manière générale, Atout France relève que ces labels permettent de structurer l'offre et d'inciter les acteurs à atteindre certains standards d'exigence, mais qu'ils peuvent souffrir d'un certain manque de promotion. **Votre rapporteur reconnaît l'importance de ces labels et plaide en faveur d'une meilleure structuration de l'offre en la matière.**

Un autre dispositif de promotion du tourisme patrimoine qu'il convient de relever est celui des contrats de destination. Selon le site de la DGE, ces derniers ont pour objectif de fédérer *« l'ensemble des acteurs du tourisme autour d'une même marque de territoire afin de créer une offre mieux structurée et plus visible sur le plan international »*. D'abord créés sur un modèle étatique, ils se déclinent désormais au niveau régional, dans le cadre des contrats-cadres triennaux signés entre Atout France et les régions. Six contrats ont déjà été signés à ce stade. Ils constituent des outils intéressants pour s'assurer de la bonne coordination de la politique touristique au niveau d'un territoire et créer un effet de levier en matière de financement.

Votre rapporteur plaide pour des approches territorialisées et transversales pour la promotion du tourisme patrimonial et insiste sur la nécessité de ne pas mettre en valeur uniquement les monuments « tête d'affiche » des différentes régions. En ce sens, **les acteurs de la promotion du tourisme tels que les offices de tourisme ont un rôle à jouer pour mettre en valeur ces petites structures auprès du grand public**. La mise à disposition de billets jumelés par les différents sites de tourisme patrimonial peut faciliter de telles découvertes.

C. DES INITIATIVES INNOVANTES DANS NOS TERRITOIRES QU'IL FAUT METTRE EN AVANT ET SOUTENIR

1. Le dispositif « Réinventer le patrimoine »

Atout France, la Banque des territoires et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont initié, en mai 2019, le dispositif « Réinventer le patrimoine ». Partant du constat d'échec de certains projets de réutilisation de biens patrimoniaux en raison de l'insuffisance de leur définition et de leur préparation, cet appel à projets a pour objectif de « *développer l'offre culturelle, touristique et événementielle des territoires, en réhabilitant et en transformant des sites à haute valeur patrimoniale ou architecturale* ». Cela doit permettre de concilier sauvegarde du patrimoine, retombées économiques et attractivité des territoires, tout en favorisant les interactions entre public et privé. Les lauréats des appels à projets permettront de valoriser autant de « bonnes pratiques » qui peuvent créer un effet de démonstration auprès d'autres structures du tourisme patrimonial.

Les douze premiers lauréats de cette expérimentation ont été sélectionnés en fin d'année 2019, parmi 96 candidatures recueillies. Dans ces projets sélectionnés figurent des sites tels que la ferme Nord de Zuydcoote (Nord) ou le couvent de la Visitation du Puy-en-Velay (Haute-Loire). Ils bénéficient à ce titre d'un soutien d'ingénierie, grâce au dispositif France Tourisme Ingénierie, afin de faciliter le développement de leurs projets. Ce soutien très concret peut par exemple prendre la forme d'expertises techniques et juridiques, d'une réflexion sur les choix à effectuer en matière de gouvernance, etc. Ils pourront également bénéficier d'un soutien financier à la réalisation d'études. **Il s'agit réellement de soutenir l'innovation, tant dans le contenu du projet que par le financement et la gouvernance qui y sont associés.**

Interrogé par votre rapporteur, Atout France a donné quelques premiers éléments de bilan de ce dispositif :

– « *la nécessité d'une **gouvernance solide**, d'une animation et d'une gestion de projet professionnelle dédiées* » a été soulignée. Ce point a d'ailleurs été souligné par les autres acteurs du secteur lors des différentes auditions. La solidité de la direction du projet est considérée comme déterminante pour l'octroi de financements ;

– **la nécessité de mener des études** afin de bien définir les contours du projet a également été relevée.

L'expérimentation « Réinventer le patrimoine » proposera prochainement de nouveaux outils ouverts à un plus grand nombre d'acteurs, en particulier un site internet dédié, permettant de disposer d'éléments de comparaison entre les projets, des exemples de modèles économiques, des points de méthode sur la gestion de projet, etc.

Un partenariat avec l'école de Chaillot a également été conclu pour accompagner le démarrage des différents projets.

Votre rapporteur appelle à poursuivre les appels à projets dans le cadre de cette expérimentation afin de valoriser la diversité du patrimoine touristique français.

2. Un exemple de site patrimonial réinventé : la chartreuse de Neuville à Neuville-sous-Montreuil (Pas-de-Calais)

Le monument de la chartreuse de Neuville, situé sur la circonscription de votre rapporteur, est un **exemple de mise en valeur d'un site patrimonial en cours de restauration, qui combine diversité des usages et modèle économique innovant**. La directrice générale de l'association La chartreuse de Neuville à l'initiative du projet, Mme Alexia Noyon, est d'ailleurs membre du jury de l'appel à projets « Réinventer le patrimoine » présenté ci-avant.

La chartreuse de Neuville est un monastère chartreux fondé en 1324. Le site de 20 000 mètres carrés est classé à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques depuis 1993. Il a connu divers usages au fil de son histoire : tour à tour hospice, sanatorium, hôpital, il a ensuite retrouvé temporairement sa vocation religieuse dans les années 2000. En 2005 l'édifice est délaissé à la suite de l'annulation de sa vente pour vice caché.

L'association La chartreuse de Neuville est créée fin 2007 afin de redonner vie à ce lieu tout en assurant sa restauration. Le seul projet qui existait alors sur le site était la construction d'une résidence hôtelière sur la moitié de celui-ci. Les porteurs de ce projet cherchaient une association pour reprendre l'autre moitié du site, dans le cadre du dispositif « loi monuments historiques ». L'association accepte mais **un dispositif original est mis en place afin de préserver l'intégralité du lieu et sa vocation d'intérêt général : la restitution, à terme, de l'intégralité du lieu à l'association par les investisseurs propriétaires sur la partie hôtelière, sans plus-value, sous 15 à 20 ans**. Le modèle de financement du projet est donc particulièrement intéressant. Le budget de l'association atteint aujourd'hui 1 M€, répartis de la manière suivante :

– 20 % de recettes propres, l'objectif étant d'augmenter cette part à 60 % à l'issue des travaux sur le site, puis 90 % au moment de la réintégration patrimoniale ;

– 35 % de subventions publiques ;

– 45 % de mécénats et dons.

L'équilibre du modèle financier est assuré par la coexistence d'activités lucratives ou à l'équilibre et non lucratives, qui seront séparées en différentes filiales d'activité. L'objectif de l'association, à terme, est de devenir une **fondation**

reconnue d'utilité publique, permettant notamment de protéger la destination du bien.

Au-delà de l'originalité du modèle économique mis en place, **la vocation du lieu est elle aussi innovante** et alors particulièrement en avance sur son époque, sa directrice évoquant la notion de « *tiers-lieu* » pour caractériser le dispositif. Cela renvoie à un lieu aux usages multiples et ayant vocation à permettre la rencontre des différents acteurs qui l'investissent. À terme, la chartreuse de Neuville proposera une diversité d'usages, avec, outre une résidence hôtelière, l'existence de trois pôles d'activité principaux :

– **un pôle « création et patrimoine »** regroupant les activités de visites du lieu, un service éducatif, l'organisation de la venue d'artistes et de chercheurs, ainsi que d'événements artistiques et culturels ;

– **un pôle « innovation sociétales »** permettant notamment la tenue de divers débats et rencontres et animant des incubateurs sur le lieu ;

– **un pôle « formation et insertion »**, en lien avec la vocation initiale de l'hospice-asile du bâtiment. Il aura par exemple vocation à assurer la gestion de structures d'insertion qui feront travailler des personnels sur le site.

Le site dispose des labels « Parcs et jardins » et « **Centre culturel de rencontre** », ce dernier ayant été obtenu en 2016. Le label « Centre culturel de rencontre » a été, de l'avis de la directrice générale de l'association, déterminant pour faire adhérer les partenaires publics au projet et a donc constitué un véritable atout pour sa structure. Ce label est attribué à des sites patrimoniaux qui mettent en œuvre des projets culturels d'intérêt général.

Le modèle inspirant de la chartreuse de Neuville illustre parfaitement la réussite d'une démarche transversale construite autour de différents acteurs, publics comme privés, que votre rapporteur appelle de ses vœux. Il appelle à une prise de conscience plus importante autour de ces sujets. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le programme 175 « Patrimoines » du PLF 2022 comporte un objectif ayant trait à l'élargissement des sources d'enrichissement des patrimoines publics. On peut par ailleurs rappeler que la convention interministérielle du 19 janvier 2018 comporte un objectif d'amélioration des synergies entre les acteurs publics de la culture et du tourisme, leurs organisations, les associations et réseaux représentatifs de l'offre culturelle et patrimoniale et les acteurs du tourisme social et solidaire. Dans cette perspective, une troisième édition des **Rencontres du tourisme culturel**, organisées par le ministère de la culture, est prévue en 2022.

La **combinaison des usages**, qui permet de faire des sites touristiques patrimoniaux des lieux vivants, est un véritable atout. Les lieux hybrides sont source d'intérêt pour le public et doivent être encouragés, à l'heure du renouvellement des attentes en la matière.

CONCLUSION

Porté par une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs de la filière, le tourisme français n'amorce que très péniblement sa sortie de crise. Des aides au secteur demeurent encore indispensables et il conviendra de s'interroger sur le périmètre à venir de ces aides et la sortie progressive des dispositifs mis en place, en particulier dans le cadre des nouvelles discussions qui doivent avoir lieu avec les représentants du secteur début novembre 2021.

La crise sanitaire a par ailleurs conduit à interroger significativement certains modèles économiques et certaines pratiques du secteur. Des investissements jusqu'alors considérés comme peu risqués dans les résidences de tourisme ont pourtant conduit à mettre de nombreux propriétaires en difficulté financière. La fermeture des frontières a recentré l'offre touristique vers une clientèle nationale tout en valorisant des sites patrimoniaux moins fréquentés et sortant des sentiers battus.

Votre rapporteur souhaite que ces remises en question puissent constituer autant d'opportunités pour les acteurs du tourisme d'ouvrir le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes afin de construire les modèles touristiques de demain.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 13 octobre 2021, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Robert Therry, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », pour le « Tourisme ».

M. Mickaël Nogal, président. Cette année, l'avis a été confié à un membre du groupe Les Républicains, M. Robert Therry. Comme tous nos avis, le rapport comprend une première partie sur les crédits des programmes concernés, en l'occurrence, les programmes 134 et 185, et une seconde partie sur une thématique choisie par le rapporteur. C'est elle qui doit retenir notre attention. M. Robert Therry s'intéressera aux résidences de tourisme et au tourisme patrimonial.

M. Robert Therry, rapporteur pour avis. Le tourisme subit de plein fouet les conséquences de la crise sanitaire. Les touristes internationaux ne sont pas encore libres de voyager comme ils le souhaitent. En 2020, le tourisme mondial est retombé à son niveau de 1990. En France, la fréquentation de touristes étrangers a chuté de 55 %, passant de 90 millions à 40 millions de visiteurs. En 2021, Atout France espère atteindre 50 millions de visiteurs, un chiffre qui reste faible. C'est dire à quel point le secteur touristique est affecté, alors que sa contribution aux performances économiques du pays est déterminante : 300 000 entreprises et 2 millions d'emplois sont mis en péril. Certes, l'État a mis en place des mesures de soutien, et le montant des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* consacrés au tourisme reste stable en 2022. Le soutien au secteur pourrait toutefois être amélioré et clarifié, afin de s'assurer que toutes les aides disponibles sont bien connues des bénéficiaires potentiels.

La crise peut toutefois être envisagée comme une occasion pour le secteur touristique de se transformer, pour tenir compte de l'évolution des attentes des touristes et de la réinvention de l'offre devenue inévitable. J'illustrerai ce renouvellement par les exemples des résidences de tourisme, dont le fonctionnement est remis en question par la crise, et le tourisme patrimonial, qui met en valeur des projets sortant des sentiers battus.

Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* consacrés au tourisme consistent, pour l'essentiel, dans le versement d'une subvention pour charges de service public à Atout France, l'opérateur de l'État en matière de promotion du tourisme. La subvention est en légère hausse dans le projet de budget pour 2022 : 28,7 millions d'euros contre 28,3 millions en loi de finances initiale (LFI) de 2021. Le plafond d'emplois associé demeure stable, avec 338 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Les crédits d'Atout France sont complétés par 2,2 millions d'euros en dépenses d'intervention, pour financer l'organisation d'événements de promotion touristique tels que la participation à l'exposition universelle d'Osaka en 2025. Atout France a déployé des efforts considérables pour accompagner les acteurs du tourisme durant la crise, et organisé de nombreuses opérations de promotion du tourisme français. Que l'enveloppe budgétaire qui lui est attribuée ne baisse pas est donc plus que justifié. Mais l'agence pourrait être davantage soutenue, car ses recettes propres demeurent fragiles du fait de la crise. En particulier, l'incidence de celle-ci sur le niveau habituel des recettes issues des droits de visa réduit d'autant la part des recettes qui revient à Atout France.

Comme les précédents rapporteurs de cet avis budgétaire, je regrette la disparition progressive des crédits consacrés au tourisme de la mission *Économie*, alors que le poids du secteur touristique dans le PIB national n'est plus à démontrer. Tout en appelant le

Gouvernement à poursuivre les efforts engagés pour en soutenir les acteurs, j'émettrai un avis plutôt défavorable sur les crédits consacrés au tourisme de la mission *Action extérieure de l'État*.

La première partie de mon volet thématique est consacrée au modèle économique des résidences de tourisme, mis à mal par la pandémie. Ces résidences ont été construites en masse dans les années 1970, notamment en montagne et sur le littoral, pour répondre à la forte demande d'hébergement touristique. Les logements sont détenus à 85 % par des particuliers propriétaires, et constituent pour eux un investissement considéré jusqu'à présent comme sûr. Ces logements doivent obligatoirement être mis en location pendant une certaine période et le loyer est versé aux propriétaires par le gestionnaire de la résidence. Malheureusement, la crise de la covid-19 a entraîné des fermetures administratives des résidences. Faute de clientèle, les gestionnaires se sont retrouvés en grande difficulté financière et dans l'impossibilité de verser des loyers aux propriétaires bailleurs, ces derniers se voyant eux-mêmes privés d'une source de revenus parfois vitale à leur équilibre financier. Face aux tensions qui résultent de la situation, le ministère de l'économie, des finances et de la relance tente de faciliter le dialogue entre les parties. Des compromis ont parfois été trouvés mais le problème est loin d'être résolu.

Un point fait cependant l'unanimité : l'information sur ce type d'investissement et les risques associés fait réellement défaut. Un projet de réforme serait à l'étude pour améliorer l'information précontractuelle en la matière. J'espère qu'il pourra voir le jour, car les résidences de tourisme ont des atouts à faire valoir. Les gestionnaires ont fait des efforts d'adaptation pendant la crise, en sortant du modèle traditionnel de location à la semaine ou en dématérialisant au maximum les procédures ; il faut les poursuivre. En outre, un chantier de réhabilitation des résidences de tourisme est en cours, qu'il ne faut pas négliger. Une expérimentation intéressante conduite par Atout France devrait apporter des réponses structurelles.

La seconde partie thématique de cet avis aborde la question du tourisme patrimonial. Sur tout son territoire, la France est forte d'un riche patrimoine dont toutes les composantes, et pas uniquement les grands lieux emblématiques, doivent pouvoir être mises en valeur. Du fait de la crise sanitaire, l'offre s'est réorientée vers une clientèle nationale, qui elle-même a modifié ses attentes. Les lieux moins connus et moins fréquentés sont davantage valorisés. Les acteurs de l'offre touristique patrimoniale sont incités à coopérer davantage. C'est un effet positif de la crise, qui peut donner l'occasion à des structures plus petites ou présentant une certaine originalité de se distinguer.

J'en veux pour exemple la chartreuse de Neuville, dans le Pas-de-Calais. Cet ancien monastère chartreux a connu diverses fonctions successives, toujours tournées vers l'hospitalité. Après une période d'abandon, elle a été reprise par une association dans les années 2010. Des travaux d'ampleur sont en cours pour restaurer les lieux selon un projet qui conserve la notion d'hospitalité, inséparable du lieu. Le modèle de financement, innovant, se fonde sur une multitude d'activités, certaines lucratives, d'autres, non. Après le chantier de restauration, on y trouvera une résidence hôtelière, des activités touristiques classiques, des incubateurs, des projets d'insertion par le travail ainsi que des résidences d'artistes et de chercheurs. La diversité des usages répond à la demande du public, et fait du patrimoine un lieu vivant, tout en assurant la restauration du site.

De telles initiatives doivent être soutenues et rendues visibles, afin que d'autres s'en inspirent. Les soutiens associés doivent être mis en avant. Les multiples labels touristiques et les solutions de financement proposées par la Banque publique d'investissement (BPIFrance) et la Banque des territoires, souvent mal connus et pas toujours très clairs, doivent être rationalisés. Je suis convaincu que davantage de communication et de transversalité des

démarches participent d'une politique touristique réussie, tout comme l'ouverture des acteurs publics à de nouveaux modèles économiques.

Mme Laurence Gayte (LaREM). En 2017, le Gouvernement, souhaitant conforter la position de leader du tourisme de la France, a déployé une politique ambitieuse de développement du secteur touristique, avec l'objectif d'accueillir 100 millions de touristes internationaux à l'horizon 2020. Malheureusement, cette année-là, la crise de la covid a entraîné un arrêt brutal de l'activité touristique, en France et dans le monde. Sur la baisse globale d'activité d'environ 33 %, la part des secteurs liés au tourisme est de 5 points. En 2020, la France a accueilli 40 millions de touristes étrangers, contre 90 millions en 2019 ; les recettes issues du tourisme n'ont été que de 28,6 milliards d'euros en 2020, en diminution de 50 % par rapport à l'année précédente.

Dès le début de la pandémie, le Gouvernement s'est engagé pour accompagner le secteur dans la durée, avec le plan Tourisme doté de 18 milliards d'euros et le déploiement massif de prêts garantis par l'État adaptés aux spécificités du métier. Au 31 juillet 2021, plus de 35 milliards d'euros avaient été engagés au titre des mesures d'urgence. En tant que vice-présidente du groupe parlementaire d'études sur la valorisation des activités touristiques et élue d'un département très touristique, les Pyrénées-Orientales, je salue ces mesures de soutien, qui ont permis de sauvegarder le secteur et ont encouragé la restructuration de l'offre en France.

L'année 2022 devrait être marquée par la relance de l'activité, avec l'objectif d'améliorer qualitativement l'offre française et d'appuyer la transition vers un tourisme plus durable, dans la continuité des 50 millions d'euros affectés au tourisme durable dans le plan France relance. Ainsi, 30,8 millions d'euros seront alloués à la diplomatie économique et au développement du tourisme, ce qui représente une hausse des moyens de 2 % par rapport à 2021. La plupart des crédits appuieront l'action d'Atout France. Parmi les mesures annoncées figurent le déploiement de l'outil France tourisme observation, qui vise à améliorer la connaissance et la mesure de l'activité touristique française – une proposition du rapporteur pour avis –, le lancement d'une nouvelle campagne européenne de communication ciblant dix pays prioritaires, la création de l'année de la gastronomie et la tenue du Forum de Paris pour la gastronomie et l'alimentation durable.

Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, la France sera particulièrement attentive au renforcement de la coordination européenne dans le domaine du tourisme. Elle restera très engagée sur la scène internationale, notamment au sein de l'Organisation mondiale du tourisme et du G20 tourisme.

M. Jérôme Nury (LR). Je rejoins M. Therry, ainsi que son prédécesseur M. Vincent Rolland, sur le fait que la multitude des programmes ou bouts de programmes qui concernent le tourisme rend l'action de l'État peu lisible, voire opaque. Alors même que le tourisme représente 7 % de notre PIB et 2 millions d'emplois, que la France est la première destination au monde et que le tourisme irrigue tous les territoires, des villes aux campagnes, de la montagne à la mer, du Nord au Sud, un programme spécifique, lisible et clair permettrait de mieux appréhender les enjeux et d'y consacrer de vrais moyens afin d'impulser, de soutenir, d'accompagner.

À l'examen des interventions budgétaires de l'État en matière de tourisme, les crédits ne semblent pas fléchés sur les mesures d'accompagnement à engager en priorité pour permettre aux différents acteurs, affaiblis par la crise sanitaire de rebondir alors qu'ils en ont la capacité. Hormis la promotion à l'étranger de la France, de son patrimoine, de sa culture, de ses infrastructures touristiques et de ses paysages, notamment par Atout France, il faut

investir massivement dans la filière, qui a des défis immenses à relever. La crise sanitaire a certes accéléré les mutations, mais elle a aussi fait surgir des problèmes qui nécessitent d'allumer rapidement des contre-feux.

Le tourisme se heurte ainsi, comme d'autres secteurs, à des difficultés de recrutement. Une pénurie de personnel, qualifié ou non, dans l'hôtellerie et la restauration est un frein à la reprise ou au développement. Une réflexion doit être engagée très vite pour rendre les métiers plus attractifs et pousser plus énergiquement ceux qui sont en recherche d'emploi vers ces secteurs qui recrutent.

La rapide numérisation du secteur du tourisme entraîne une évolution des besoins de communication et de fonctionnement des offres. L'État devrait accompagner davantage les plus fragiles et moins organisées des filières touristiques dans l'appréhension des outils numériques, qui révolutionnent notre façon de consommer.

L'intervention de l'État doit ruisseler davantage dans les territoires, pour accompagner le développement et la restauration d'un patrimoine remarquable – manoirs, chapelles, sites industriels passés –, appartenant à des particuliers ou à de petites collectivités locales dotées de peu de moyens. De tels lieux peinent à mobiliser des financements autres que ceux des collectivités territoriales, des départements et des régions.

Les crédits liés au tourisme, éparpillés dans différentes missions, paraissent concentrés sur quelques secteurs ou territoires. Une présentation plus lisible, peut-être issue d'une révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et une diffusion plus large des possibilités d'intervention de l'État auprès de l'ensemble des acteurs pourraient constituer des pistes d'amélioration pour les années à venir.

Mme Marguerite Deprez-Audebert (Dem). Le PLF intervient alors que la relance de l'économie s'accélère et que les retombées des mesures ambitieuses que nous avons prises se concrétisent. La croissance atteindra environ 6 % cette année et 4 % l'année prochaine. Elle aura des effets bénéfiques sur le secteur de l'économie touristique, après une longue année marquée par la crise sanitaire.

En 2019, le tourisme représentait 7 % de notre PIB, faisant de la France la première destination touristique au monde en nombre de visiteurs. La baisse considérable de l'activité touristique en réaction à la pandémie a eu des effets négatifs sur le secteur comme sur notre balance commerciale. L'action déterminée de la majorité a permis qu'une sortie de crise se dessine en 2021. La mobilisation de moyens sanitaires et financiers inédits a rendu possible la reprise des activités.

D'abord, la progression de la campagne vaccinale et l'introduction du passe sanitaire européen, en concertation avec nos partenaires de l'Union, ont relancé l'activité du secteur du tourisme au début de la saison estivale.

Ensuite, la mobilisation de plus de 35 milliards d'euros par l'État tout au long de la crise a assuré la survie du secteur touristique. Ce dernier a pu bénéficier de mesures ciblées, comme l'ordonnance dite « avoirs », le prêt tourisme ou le prêt garanti par l'État (PGE) « saison ». Outre les aides d'urgence, le Président de la République a annoncé, le 2 juin, un plan de reconquête et de transformation du tourisme, qui devra être déployé l'an prochain pour renforcer, entre autres, la valorisation du patrimoine naturel et culturel. La chartreuse de Neuville ou l'année de la gastronomie sont des exemples de projets à encourager. Nous avons raison d'en être fiers.

Le projet de loi de finances pour 2022 s'inscrit dans cette stratégie de croissance : il entend soutenir la dynamique de reprise dans le secteur du tourisme grâce à des dépenses fiscales d'environ 4,3 milliards d'euros en 2022.

Pour aller plus loin, les députés du MODEM sont parvenus, en commission des finances, à faire adopter un amendement visant à défiscaliser les pourboires dans le secteur de l'hôtellerie, de la gastronomie, des bars et des cafés. La mesure entend s'attaquer au principal frein à la pleine reprise dans le secteur du tourisme, à savoir le manque de main-d'œuvre. Elle montre notre volonté d'accompagner la reprise économique, raison pour laquelle nous sommes favorables à l'adoption des crédits consacrés au tourisme dans le PLF 2022. Les sommes peuvent paraître modestes mais le financement du secteur est partenarial, et les collectivités territoriales y contribuent largement. Dans une perspective de soutien à sa relance, de tels leviers fiscaux semblent adéquats pour continuer de l'accompagner. Si le « quoi qu'il en coûte » a fait preuve de sa pertinence pour en assurer la survie durant la crise sanitaire, il nous faut désormais mobiliser des mesures plus ciblées et plus incitatives.

Ainsi, il faut traiter de manière urgente le sujet des « lits froids » et des « volets clos » que nous avons abordé avec M. Vincent Rolland dans un rapport d'information sur le tourisme, notamment en atténuant la saisonnalité du secteur et en renforçant la formation des salariés. À terme, une économie touristique plus forte aura également un effet bénéfique sur les recettes, par exemple de taxe de séjour, au profit des collectivités territoriales.

La volonté de rendre le secteur touristique plus attractif se reflète dans la hausse – légère, cependant – des moyens alloués à Atout France, qui mène des campagnes d'attractivité, notamment dans les pays européens. Du fait des restrictions à la mobilité internationale, les visiteurs étrangers forment une part importante de la clientèle à reconquérir. À plus long terme, il serait pertinent de réfléchir à des stratégies de fidélisation des touristes, pour que la France soit la première destination touristique, non seulement en nombre de visiteurs, mais aussi en chiffre d'affaires.

Enfin, je rejoins certains collègues sur la nécessité de donner plus de visibilité à l'économie touristique dans le PLF. Malgré le poids économique du secteur, le budget du tourisme est aujourd'hui émietté entre un trop grand nombre de programmes et d'actions.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). L'effort global de l'État pour le tourisme est difficile à appréhender, car il est réparti entre vingt et un programmes budgétaires, qui relèvent de treize missions, ce qui nuit à la lisibilité des crédits accordés. La mission *Économie* supporte les dépenses fiscales dévolues au secteur de l'hôtellerie et de la restauration, en particulier les taux réduits de TVA à 10 %. Les dépenses budgétaires afférentes, couvertes par la mission *Action extérieure de l'État*, se prêtent à plusieurs critiques.

Dans un contexte de pandémie, où les frontières extérieures de l'Union européenne étaient pour l'essentiel fermées, les moyens dévolus au renforcement de l'attractivité de l'offre touristique française n'ont pas été recentrés vers le tourisme intérieur, alors que celui-ci a permis à de nombreux territoires de connaître une saison proche des précédentes. Le tourisme intérieur et de proximité, en particulier des pays limitrophes, a représenté 86 % des recettes en 2020, et a poursuivi la même dynamique en 2021. Il est urgent de refonder notre stratégie d'activité à l'aune de cette période.

Par ailleurs, le Gouvernement accompagne insuffisamment les territoires dépendants du tourisme international, comme Paris. Le rapporteur spécial de la mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*, M. Jean-René Cazeneuve l'a rappelé, s'agissant par exemple des pertes de taxes de séjour. L'action 23 *Industrie et services* du programme 134, censée

soutenir les interventions prioritaires sur les facteurs de compétitivité des entreprises telles que l'innovation, les stratégies immatérielles, l'accès aux technologies de l'information et de la communication et à leurs usages, ainsi que le développement international, ne semble toujours pas disposer de moyens attribués au tourisme, malgré la critique qu'avait émise le rapporteur spécial sur le PLF 2021.

On peut aussi s'interroger sur les moyens exceptionnels que le Gouvernement compte mobiliser lorsque les frontières rouvriront – le plus rapidement possible, on l'espère – pour faire revenir les touristes, notamment asiatiques et américains, qui dépensent le plus lors de leur séjour.

Enfin, la pénurie de personnel inquiète les acteurs économiques du tourisme en montagne, à l'aube de la saison touristique d'hiver. Nous espérons qu'elle aura lieu dans de bonnes conditions. Les indicateurs sont plutôt favorables, mais il ne faudrait pas que des contraintes viennent l'entraver. Je rejoins Mme Deprez-Audebert sur la nécessité de former les salariés aux enjeux de la pluriactivité et de la saisonnalité, et d'aborder le problème du logement social des saisonniers, qui en découle.

M. Thierry Benoit (UDI-I). En 2008, les Français ne se sont pas rendu compte de la gravité de la crise, car M. Nicolas Sarkozy avait très bien travaillé pour consolider le système bancaire et nul n'a perdu de l'argent. À l'issue du quinquennat, pourtant, personne ne lui a su gré de sa gestion. De la même manière, alors que vous recensez dans votre rapport les différents dispositifs d'aide qui ont été déployés pendant la crise de la covid – fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, chômage partiel, aides « coûts fixes » –, à hauteur de 35 milliards d'euros pour le secteur du tourisme, ce qui est loin d'être une paille, vous vous prononcez pourtant défavorablement, Monsieur le rapporteur pour avis.

En passant de 28,3 à 28,7 millions d'euros en crédits de paiement, le budget d'Atout France est stable, ce qui n'est pas si mal que cela.

Compte tenu des réformes qui ont été appliquées depuis un certain nombre d'années, la compétence « tourisme » est partagée entre les communes, les départements, les régions qui, aux côtés de l'opérateur national Atout France, disposent chacun de leurs propres opérateurs : offices de tourisme, comités départementaux et régionaux du tourisme. Est-il possible de simplifier cette organisation ?

Vous avez souligné la nécessité de recentrer l'offre vers un tourisme plus local et vous avez eu parfaitement raison d'insister en particulier sur les résidences de tourisme et le tourisme patrimonial. Est-il possible d'établir un lien entre cette mission et celle qui a été confiée à M. Stéphane Bern ?

Enfin, lorsque l'on voit les hordes de touristes qui se rendent à Venise sur des bateaux qui ressemblent à des porte-containers, ne devrait-on pas s'interroger sur les relations entre le tourisme et l'environnement ?

M. Olivier Falorni (LT). Cette année, comme l'année dernière, le bilan et les perspectives du secteur touristique ont été ternis par la crise de la covid-19. Alors que la France pouvait se flatter d'être l'une des destinations préférées des touristes étrangers, le déclin de la fréquentation touristique a été patent et a tiré vers le bas les résultats de ce secteur.

En juillet 2021, d'après les premières estimations d'Atout France, les recettes liées au tourisme international ont reculé de 34,2 % par rapport à juillet 2019. Aussi mauvais soit-il, ce résultat doit néanmoins être relativisé compte tenu des performances de nos voisins

européens ; de surcroît, il est nettement meilleur que celui de l'année dernière. En outre, la saison estivale a bénéficié, comme en 2020, de la solidité du marché domestique, ce qui laisse entrevoir des jours meilleurs. Dans cette phase de redémarrage, il nous semble essentiel d'accompagner les acteurs du tourisme.

Les subventions pour charges de service public d'Atout France augmentent cette année de 1,95 %. Je salue cette hausse, mais je rappelle qu'elle fait suite à deux années consécutives de baisse. Alors que cet organisme doit participer à l'effort de relance du tourisme dans notre pays, il est impératif de lui octroyer des moyens suffisants pour qu'il puisse déployer son action.

Les acteurs du tourisme ont également bénéficié de dispositifs de soutien. Depuis le début de la crise, 36 milliards d'euros ont été mis sur la table. Alors que la situation sanitaire et économique s'améliore, les dispositifs initiaux ont été adaptés. Bercy a annoncé, et c'est tant mieux, la mise en œuvre de plans d'action pour trois secteurs spécifiques : l'événementiel, les agences de voyage et les professionnels de la montagne. Le Gouvernement a mis un terme, fin septembre, au fonds de solidarité et, depuis le 1^{er} octobre, un dispositif sur mesure a pris le relais : l'aide « coûts fixes ». Plus ciblé, il requiert des pièces comptables avant de déterminer les montants accordés. Les premières prestations ont-elles été déjà versées ? Quels sont les retours de la part des entreprises bénéficiaires ?

M. Jacques Cattin. Dans le cadre du plan de relance, le plan Avenir montagnes prévoit notamment une réorientation des bâtiments désaffectés vers l'hébergement touristique, ce qui constitue une véritable opportunité pour le tourisme. Les crédits qui y sont affectés sont à échéance. Le massif vosgien bénéficie ainsi de 18 millions d'euros : 6 millions à échéance du 31 décembre de cette année et 12 millions à échéance du 31 décembre 2022.

En conséquence de la crise sanitaire, les banquiers sont de plus en plus réticents pour finaliser les tours de table financiers. Dans le cadre du plan de relance, l'aide peut financer jusqu'à 20 % d'un projet, ce qui pourra débloquer pas mal de situations. Les projets éligibles concernent notamment des bâtiments en friche. Dans le massif vosgien, plusieurs centres médicaux ont ainsi été fermés et déplacés dans les villes. Les bâtiments, souvent d'une facture remarquable, se situent dans des lieux qui ne le sont pas moins.

Nous avons des porteurs de projets mais encore faut-il leur laisser le temps de monter les dossiers. L'annonce du plan en mai et juin derniers, vous en conviendrez, ne permet pas d'obtenir en quelques mois les permis de construire ou autorisations d'unité touristique nouvelle (UTN). Les exigences administratives doivent être plus souples. Apparemment, les choses évoluent puisqu'au lieu d'un permis finalisé, purgé du recours des tiers, le dépôt d'un dossier semble suffire.

Pour éviter que ces bâtiments ne se transforment en verrues paysagères et pour donner un nouveau souffle à nos vallées et à nos montagnes, le plan Avenir montagnes doit permettre d'utiliser l'ensemble des crédits annoncés. C'est ainsi qu'il ne se réduira pas à un effet d'annonce.

M. Jean-Pierre Vigier. Le tourisme, y compris dans les territoires ruraux, est une activité économique à part entière. Avec la crise de la covid, les touristes s'y sont rendus pour profiter en famille de la nature et des grands espaces, qui sont aussi une richesse, ce dont les élus locaux ont d'ailleurs conscience. Tout ce qui est fait en matière d'investissements ou d'animations doit respecter notre patrimoine naturel et bâti.

Je rappelle souvent que notre action se fonde sur un triptyque : simplicité, authenticité et qualité. Le patrimoine bâti est un atout mais les petites collectivités locales n'arrivent pas à le réhabiliter, même avec 80 % de subventions. Ce PLF permettrait-il d'accorder les financements nécessaires, à titre exceptionnel, au-delà de ces 80 % ?

M. Éric Pauget. Je remercie le rapporteur pour avis d'avoir mis en lumière le tourisme patrimonial, qui est une spécificité française et qui contribue au rayonnement de notre pays à l'étranger. Le patrimoine culinaire, la gastronomie française doivent également être associés au développement touristique.

À la suite des attentats de 2015, Atout France a noué des partenariats avec la sphère privée afin de favoriser le tourisme international. Cette question mériterait d'être retravaillée.

Les PGE ont permis de faire face à la crise mais ils doivent être remboursés. Une partie des filières industrielles et touristiques, dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration, aura des difficultés et devra être accompagnée.

Enfin, comme l'a dit M. Thierry Benoit, tous les échelons territoriaux s'occupent du secteur du tourisme dans notre pays. Pourquoi le secrétariat d'État au tourisme est-il rattaché au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et pas à Matignon, dont dépend le comité interministériel du tourisme pilotant les politiques publiques dans ce secteur ?

M. Robert Therry, rapporteur pour avis. En matière de tourisme international, vous connaissez les chiffres, de même que les conséquences déléteres de la crise. En 2020 et en 2021, le tourisme local a, en revanche, repris de la vigueur. Le manque à gagner est évidemment très important, une partie des recettes d'Atout France étant liée aux visas et, pour les collectivités, à la taxe de séjour.

Nous n'avons pas encore de retours de la part des entreprises bénéficiaires des aides, mais je ne manquerai pas de vous les faire connaître dès que nous en disposerons.

S'agissant des remboursements des PGE, nous avons auditionné les représentants de BPIFrance et de la Banque des territoires, qui sont très inquiets. Ils se donnent jusqu'à 2024 pour être fixés sur les conséquences financières de la crise. Certaines structures, de plus, ont du mal à aller vers eux pour obtenir des renseignements ou travailler à des conciliations.

Le tourisme intérieur, vous l'avez dit, ne se limite pas au patrimoine : tourisme gastronomique et tourisme immatériel sont essentiels et doivent être développés.

Il est vrai que les structures consacrées au tourisme sont nombreuses et qu'elles sont très verticales. Nous manquons d'horizontalité. Les offices de tourisme, les structures départementales et régionales doivent faire des efforts en ce sens afin de travailler ensemble et de prendre en compte l'ensemble de ce secteur, d'échanger, et de faire des propositions plus larges. Un travail de fond doit être mené.

Le tourisme rural bénéficie de l'aide d'organismes publics, y compris régionaux et départementaux, et il importe que les petites structures puissent faire face aux immenses difficultés qu'elles rencontrent. Une réflexion, là encore, doit être menée.

S'agissant du patrimoine, j'ai donné l'exemple de la chartreuse de Neuville, bâtiment historique classé et en péril, comme d'ailleurs de nombreux autres dans notre pays. Les associations ou les petites collectivités ont le plus grand mal à boucler leur budget compte tenu des investissements colossaux à réaliser. Cette année, de surcroît, le gel a abîmé des pierres

déjà très fragiles. Des manifestations ont également été annulées en raison de la crise sanitaire, ce qui a encore accru le manque de ressources alors que ces rénovations sont nécessaires pour accueillir les touristes et conforter un secteur décisif en matière d'emplois.

Le Loto du patrimoine, dans le cadre de la mission de M. Stéphane Bern, donne un coup de pouce aux communes, les plus grandes comme les plus petites. C'est un petit plus important ! Pour les structures classées, les contraintes liées aux restaurations coûtent bien entendu très cher et peuvent mettre le projet en péril.

Atout France est en quelque sorte le bras armé de l'État dans ce domaine. Cet organisme rencontre aussi de très grandes difficultés et promeut un certain nombre d'actions pour favoriser le numérique notamment.

Le patrimoine culinaire est essentiel et se rétablit doucement. J'ajoute que certains acteurs du secteur nous ont fait part de leur satisfaction à la suite de l'instauration du passe sanitaire, qui leur permet de reprendre progressivement leurs activités, notamment, d'accueil.

Les élus locaux ont de lourdes responsabilités et veulent voir revivre le patrimoine de leurs territoires. Ils attendent de pouvoir organiser à nouveau des manifestations.

Une réflexion est également en cours à propos des résidences de tourisme, dont un certain nombre d'entre elles sont vieillissantes. Syndicats et fédérations de propriétaires bailleurs et de structures gestionnaires ne s'entendent pas toujours bien, le ministre de l'économie, des finances et de la relance s'efforçant de jouer les médiateurs. Les besoins en matière de rénovation sont importants partout sur le territoire, les zones de montagne souffrant de surcroît du manque de personnel.

M. Mickaël Nogal, président. Nous ne sommes saisis d'aucun amendement. Je rappelle que M. le rapporteur pour avis a émis un avis « plutôt défavorable » à l'adoption de ces crédits.

M. Robert Therry, rapporteur pour avis. En effet. Nous sommes en sortie de crise et chaque acteur du tourisme a besoin d'une aide complémentaire pour sortir la tête de l'eau. Mon point de vue se veut constructif.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Action extérieure de l'État, non modifiés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Atout France

Mme Caroline Leboucher, directrice générale

M. Philippe Maudhui, directeur du département Ingénierie et développement des territoires

M. Philippe Kaspi, secrétaire général

Audition commune :

Bpifrance *

M. Pedro Novo, directeur exécutif de Bpifrance en charge de l'export et de la coordination du Plan Tourisme

M. Serge Mesguich, directeur du Fonds « *France Investissement Tourisme* »

Banque des territoires

M. Christophe des Roseaux, directeur des investissements Tourisme Loisirs Culture

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Association La chartreuse de Neuville

Mme Alexia Noyon, directrice générale

Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) *

Mme Pascale Jallet, déléguée générale

Fédération nationale des associations de propriétaires en résidences de tourisme et résidences gérées (FNAPRT)

Mme Catherine Pages, présidente

Sous-direction du tourisme de la direction générale des entreprises

M. Nicolas Dupas, sous-directeur

ADN Tourisme *

M. Christian Mourisard, président

Direction de la diplomatie économique

Mme Hélène Dantoine, directrice de la diplomatie économique

Direction générale des patrimoines et de l'architecture, ministère de la culture

M. Emmanuel Étienne, chef du service du patrimoine

Mme Émeline Trevesaïgues, bureau de la conservation des monuments historiques

Mme Lauren Gindre, chef du département des territoires à la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle, accompagnée de M. Nicolas Monquaut, chargé de mission

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

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Ternélia

M. Maxime Denèle, animateur de réseau

Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)

M. Pierre Hautus, directeur général