



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 2

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

TOURISME

Rapporteuse spéciale : MME ÉMILIE BONNIVARD

Députée

SOMMAIRE

	Pages
I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À ATOUT FRANCE DANS LE PROGRAMME 185	5
A. LA SUBVENTION POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC, CONSTANTE, DOIT LE RESTER.....	5
B. LE PRODUIT DE LA RECETTE ADDITIONNELLE DES DROITS DE VISA ATTRIBUÉ À ATOUT FRANCE A ÉTÉ NUL EN 2017	7
II. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉCONOMIE DU TOURISME : DES MOYENS À RENFORCER	8
A. EN FINIR AVEC LES « LITS FROIDS »	9
B. SAUVER L'HÔTELLERIE FAMILIALE ET INDÉPENDANTE	9
C. MIEUX RECONNAÎTRE LA SPÉCIFICITÉ TOURISTIQUE DES COMMUNES CONCERNÉES	10
III. LA PLACE DU TOURISME DOMESTIQUE DANS LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION	13
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPECIALE.	15

La France a accueilli 89 millions de touristes internationaux en 2017 ; elle est, en nombre d'arrivées, la première destination touristique mondiale.

L'objectif du Gouvernement est de conforter cette première place, en portant le nombre d'arrivées à 100 millions de touristes internationaux à l'horizon 2020.

La Rapporteuse spéciale salue cette volonté, mais il lui semble que cet objectif doit être accompagné de moyens plus adaptés, renforçant durablement la compétitivité de la filière touristique française.

Ainsi, les trois volets d'analyse retenus pour ce semestre de l'évaluation des politiques publiques concernent :

- les moyens réels accordés au principal opérateur de l'État, Atout France, pour la promotion de la France ;
- les moyens dédiés pour répondre à la crise de l'hébergement touristique ;
- les moyens mis en place pour relancer le tourisme domestique, en particulier conçu comme vecteur d'inclusion sociale.

La Rapporteuse spéciale tient à rappeler que le secteur touristique dans son ensemble représente près de 8 % du PIB et 2 millions d'emplois directs et indirects, et constitue une véritable opportunité d'aménagement de nos territoires, notamment des territoires ruraux.

I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À ATOUT FRANCE DANS LE PROGRAMME 185

A. LA SUBVENTION POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC, CONSTANTE, DOIT LE RESTER

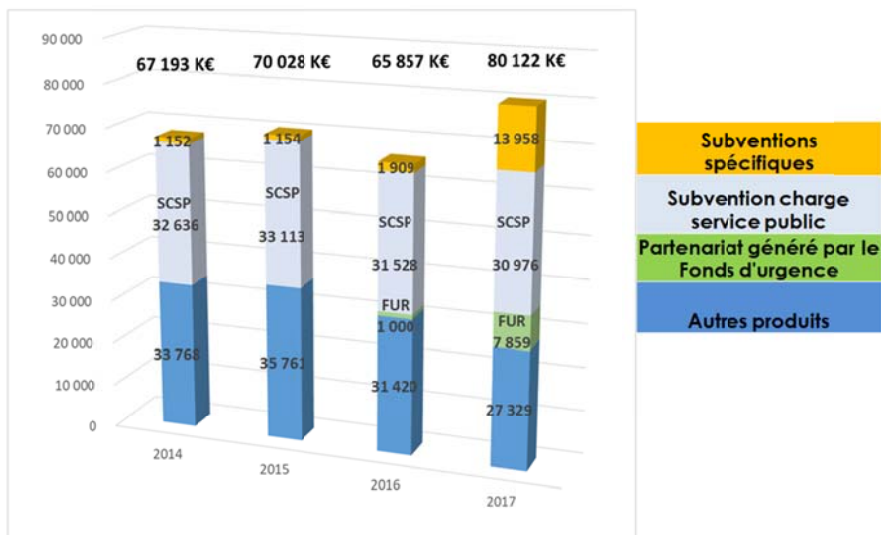
Dans le cadre de l'action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme* du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*, 31 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 36 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été versés à Atout France sur l'exercice 2017.

L'écart entre les AE et les CP s'explique par le report de 5 millions d'euros de CP de l'exercice 2016, correspondant au versement du solde du plan d'urgence lancé début 2016 pour un montant total de 10 millions d'euros.

En l'état actuel des choses, cette subvention pour charge de service public (SCSP) n'est pas affectée. Il n'est donc pas possible de distinguer les dépenses par catégories parmi les 31 millions d'euros de SCSP. Toutefois, il a été indiqué à la Rapporteuse spéciale qu'un groupe de travail avait été lancé pour affecter la SCSP conformément aux règles de la comptabilité analytique, notamment pour flécher une part de celle-ci vers des opérations de promotion,

d'ingénierie ou vers des opérations de classement ou d'immatriculation d'hébergements touristiques.

ÉVOLUTION DES PRODUITS D'ATOUT FRANCE DEPUIS 2014

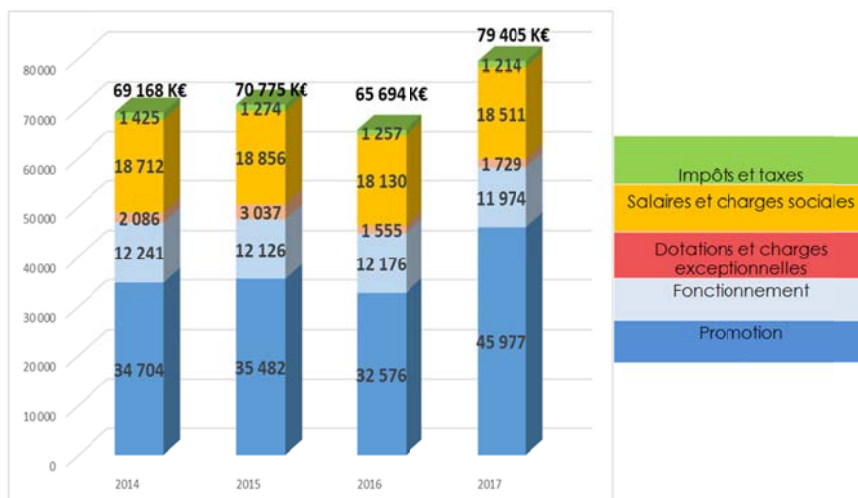


Source : Atout France, juin 2018.

Dans le budget global d'Atout France, dont le montant total s'élève à 79,4 millions d'euros en 2017, il est possible de distinguer les principales charges de l'opérateur, qui sont les suivantes :

- 46 millions d'euros sont consacrés à la promotion ;
- 18,5 millions d'euros aux salaires et charges sociales ;
- 12 millions d'euros au fonctionnement.

ÉVOLUTION DES CHARGES D'ATOUT FRANCE DEPUIS 2014



Source : Atout France, juin 2018.

En 2017, pour la seule promotion touristique, l'opérateur a réalisé près de 3 500 actions de marketing et communication dans le monde destinées au grand public (campagnes de communications, éditions, événementiel, salons), aux professionnels (opérations commerciales, formations, etc.) et aux prescripteurs du tourisme d'affaires. Des actions spécifiques ont également ciblé la presse et les nouveaux réseaux d'influenceurs.

S'agissant des moyens humains d'Atout France, la Rapporteur spéciale estime que la baisse constante des effectifs ces dernières années, qui s'est poursuivie en 2017 (- 12 ETP), par laquelle l'opérateur a contribué à l'effort de la maîtrise de la dépense publique, ne doit pas l'empêcher de mener les nouvelles missions que l'État lui a confiées, notamment en matière d'accompagnement et d'ingénierie de projets touristiques structurants. **À ce titre, la Rapporteur spéciale souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'une meilleure adéquation entre le plafond d'emplois d'Atout France et ses nouvelles missions.**

B. LE PRODUIT DE LA RECETTE ADDITIONNELLE DES DROITS DE VISA ATTRIBUÉ À ATOUT FRANCE A ÉTÉ NUL EN 2017

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

Si elle a permis de renforcer le budget de la promotion de 4,5 millions d'euros en 2016, elle a été nulle en 2017 du fait du solde négatif des recettes additionnelles des droits de visas entre 2017 et 2016.

En effet, c'est une part (2/9^e) de la recette additionnelle des droits de visas par rapport à l'année précédente qui est attribuée : comme les arrivées de touristes étrangers ont diminué en 2016, il n'y a pas eu de recette additionnelle en 2017.

Le dispositif est donc perfectible puisque lors des années de baisse de fréquentation, où le besoin en termes de promotion est pourtant logiquement plus important, il ne permet pas de dégager des moyens supplémentaires.

Lors de l'examen du dernier PLF, la Rapporteuse spéciale avait donc proposé un dispositif plus stable, destiné à maintenir un niveau sûr d'attribution de recettes pour la promotion, sans créer de nouvelles dépenses dans le budget de l'État.

L'idée était de déterminer une part fixe, correspondant à un pourcentage fixe des recettes totales des droits de visas, environ égale à 5 millions d'euros (avec 2016 comme année de référence), et d'y ajouter une part variable calculée sur la part additionnelle de ces mêmes droits de visa. L'ajout de cette part variable à la part fixe permettrait de capitaliser au maximum sur les bonnes années de fréquentation, tout en sécurisant une recette minimum pour la promotion grâce à la part fixe. **Selon la Rapporteuse spéciale, cette double attribution serait de nature à faciliter l'atteinte de l'objectif que le Gouvernement s'est fixé à l'horizon 2020, c'est-à-dire, un effort national (public et privé) de 100 millions d'euros dédiés à la promotion, correspondant à 1 euro investi par touriste.**

Le Gouvernement a entériné en janvier dernier le principe de l'attribution d'une part du produit issu des visas. La Rapporteuse spéciale attend des précisions sur le dispositif précisément choisi, tant il lui paraît essentiel de pérenniser à un niveau haut le budget consacré à la promotion de la France.

II. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉCONOMIE DU TOURISME : DES MOYENS À RENFORCER

L'un des sujets prioritaires en matière de politique touristique porte sur la compétitivité de l'offre d'hébergement de la France : est-elle qualitativement satisfaisante ? Offre-t-elle des opportunités sur l'ensemble du territoire national ou tend-elle à se concentrer sur certaines destinations ?

La Rapporteuse spéciale a identifié deux défis majeurs, auxquels il lui paraît crucial d'apporter rapidement des réponses concrètes :

– remettre sur le marché locatif des logements, préalablement réhabilités, de résidences de tourisme ;

– stopper l'érosion de l'hôtellerie familiale et indépendante en favorisant les transmissions et la rénovation de ces biens.

A. EN FINIR AVEC LES « LITS FROIDS »

Alors que les constructions nouvelles restent restreintes dans les zones touristiques, le vieillissement du parc des résidences de tourisme et la sortie de ces lits du marché locatif fragilisent tout le tissu économique des territoires touristiques. Sont ainsi appelés communément « lits froids » les lits touristiques qui sont occupés moins de 4 semaines par an dans des résidences de tourisme souvent vieillissantes car peu ou pas rénovées.

Avec 785 000 lits, ces résidences représentent près de 30 % du parc d'hébergement touristique, pourcentage qui dépasse 50 % dans les départements les plus touristiques, que ce soit à la mer ou la montagne. Or, on estime chaque année les sorties de baux locatifs à 1 à 2 % des lits, à la mer et à la montagne, ce qui représente 5 000 à 10 000 lits chaque année au total qui sortent du parc locatif.

L'enjeu du maintien de ces lits sur ce marché est plus vital encore en montagne où le modèle économique des domaines skiables (et les milliers d'emplois qui y sont liés) dépend exclusivement du nombre de forfaits vendu, qui lui-même dépend pour l'essentiel du nombre de lits touristiques...

Sur ce point, le Premier ministre a annoncé en janvier dernier, en Savoie, une mission d'inspection interministérielle, devant examiner « des mesures incitatives fiscales, soit positives soit plus pénalisantes » pour faciliter la remise en location de ces biens. Or, le droit de propriété ne permet pas de mettre en place de mesures véritablement contraignantes. Cette difficulté s'avère un obstacle majeur depuis de nombreuses années ; **seul un levier incitatif peut être proposé pour avancer sur ce sujet, raison pour laquelle la Rapporteuse spéciale a proposé plusieurs amendements en ce sens dans le cadre du projet de loi ELAN.**

Il paraît d'autant plus important de mettre en œuvre rapidement ce type de dispositif, car l'augmentation de la CSG sur les revenus locatifs risque d'accentuer encore davantage la frilosité des propriétaires à louer leur bien.

La Rapporteuse spéciale souhaite donc indiquer qu'elle prendra connaissance avec attention des propositions qui seront remises sur ce sujet, car tout dispositif de conseil ou d'accompagnement des propriétaires reste peu efficient au regard de l'enjeu s'il n'est pas accompagné de mesures fiscales adaptées.

B. SAUVER L'HÔTELLERIE FAMILIALE ET INDÉPENDANTE

En ce qui concerne l'hôtellerie familiale et indépendante, qui a le mérite de couvrir le territoire national, la situation est très préoccupante.

Ces hôtels ferment et ne se transmettent plus en raison de droits de succession trop élevés et inadaptés à des reprises. Comme l'indique l'ensemble des représentants de l'hôtellerie aujourd'hui, il coûte aussi cher de transmettre que de vendre son hôtel. Par ailleurs, les mises aux normes et les travaux de rénovation

sont trop coûteux par rapport à la capacité d'investissement des propriétaires, qui peinent en outre à trouver des repreneurs et gestionnaires compétents.

L'Autriche a, semble-t-il, sauvé son hôtellerie indépendante en mettant en œuvre des mesures favorisant la transmission. **La Rapporteuse spéciale estime qu'il conviendrait d'étudier des pistes telles qu'une exonération partielle de droits de successions en contrepartie de travaux et d'une transmission d'activité** ; elle en a informé le Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Baptiste Lemoine.

La durée des prêts « hôtellerie » mis en place par la BPI pour faire face aux enjeux de réhabilitation lourde paraît en outre trop courte – 15 ans en moyenne –, et ce de l'avis même du Directeur général de BPI interrogé par la Rapporteuse spéciale sur ce sujet en réunion de la Commission des finances. Selon la Rapporteuse spéciale, il conviendrait que cette durée soit allongée à 25 ans pour tenir compte du modèle économique de ces établissements, de l'importance des travaux qu'ils ont à engager et de la saisonnalité de leur activité.

C. MIEUX RECONNAÎTRE LA SPÉCIFICITÉ TOURISTIQUE DES COMMUNES CONCERNÉES

Lors de l'examen du dernier PLF, le Parlement a voté un amendement demandant une étude sur une **meilleure prise en compte de la population touristique dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes (DGF)**. La Rapporteuse spéciale estime ce chantier essentiel. En effet, les communes touristiques ont des charges particulièrement lourdes pour être en mesure d'accueillir la population touristique. Elles doivent en outre investir régulièrement pour rester attractives.

Dans la même optique, la Rapporteuse spéciale a demandé à plusieurs reprises que le prélèvement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne soit pas confiscatoire à l'égard des stations de montagnes en particulier, qui sont – en Savoie et en Haute-Savoie – toutes contributrices. Si l'État continue donc de ponctionner comme il le fait aujourd'hui trop massivement leur budget, sans tenir compte de leurs contraintes, **il fragilise un outil économique précieux qui génère des recettes touristiques importantes**. C'est finalement un très mauvais calcul pour l'État et pour les collectivités concernées.

III. LA PLACE DU TOURISME DOMESTIQUE DANS LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Le tourisme dépend aujourd'hui entièrement du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Or, s'il est essentiel d'agir à l'intention des touristes internationaux, **la clientèle touristique française ne doit pas être oubliée**. La Rapporteuse spéciale n'a pas le sentiment que le tourisme domestique a la place qu'il mérite dans la stratégie du Gouvernement.

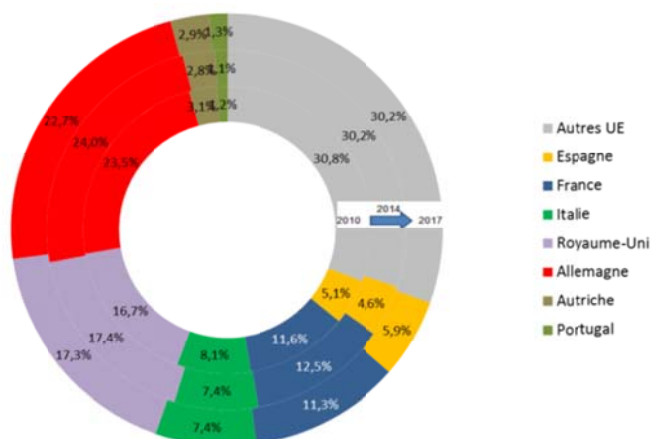
En effet, les Français qui passent leurs vacances en France représentent notre premier marché et leurs choix ont un impact sur la balance commerciale de la France. Pour que celle-ci soit positive, **il ne s'agit pas seulement d'attirer des touristes étrangers, mais aussi de renforcer la fréquentation endogène. Il y a là en outre un vrai enjeu d'inclusion sociale**. L'Observatoire des inégalités relève que 37 % des Français ne partent pas en vacances.

Selon les données transmises par la Banque de France, les dépenses des Français à l'étranger, qui avaient significativement progressé entre 2010 et 2014, sont quasi stables depuis. En 2017, elles ont augmenté très légèrement (+ 0,8 %) pour atteindre 36,7 milliards d'euros.

Dans l'ensemble des dépenses de l'Union européenne, le poids de la France s'est replié de 0,3 point entre 2010 et 2017 pour atteindre 11,3 %. Il avait atteint 12,5 % en 2014.

Au total, le solde excédentaire dégagé par les services de voyages s'est accru par rapport à 2016 : 17,0 milliards, après 12,9 milliards, ce qui prouve surtout la reprise du tourisme étranger en France en 2017.

PART DANS LE TOTAL DES DÉPENSES DE L'UE (2010, 2014, 2017)



Source : Banque de France, Eurostat, juin 2018.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 8 heures 30, le jeudi 31 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPECIALE
(*par ordre chronologique*)

Airbnb : Mme Sarah Prot, responsable des affaires publiques France

Ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales (DGCL) : Mme Françoise Tahéri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique, M. Yohann Marcon, chef du bureau des concours financiers de l'État, et M. Élie Heitz, adjoint au chef de bureau de la fiscalité locale

Domaines skiables de France (DSF) : M. Pierre Lestas, président, et M. Laurent Reynaud, délégué général

France Montagnes : M. Jean-Luc Boch, président

Association savoyarde des classes de découverte (ASCD) : M. Frédéric Gilardot, directeur académique des services de l'Éducation nationale de la Savoie, et M. Éric Lanoë, conseiller pédagogique départemental

Association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM) : M. Charles-Ange Ginésy, président

Fédération autonome générale de l'industrie hôtelière touristique (FAGIHT) : M. Pascal Droux, président, et M. Jean-Pierre Jorcin, président délégué du GNI-FAGIHT

Banque de France : M. François Mouriaux, directeur de la balance des paiements à la direction générale de la statistique

Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) : M. Pierre Margeridon, président, Mme Pascale Jallet, déléguée générale, et M. Daniel Vernier, conseiller technique

Ministère de l'éducation nationale : Mme Françoise Pétreault, sous-directrice de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives, et M. Guillaume Prévost, adjoint de Mme Françoise Pétreault

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes : Mme Marie-Christine Dokhelar, présidente, et M. Guy Dugueperoux, président de la section alpine

Atout France : M. Christian Mantei, directeur général, et M. Philippe Maud'hui, directeur de l'ingénierie et du développement des territoires

La Rapporteuse spéciale remercie les personnes auditionnées pour l'éclairage qu'elles lui ont apporté.