

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 2

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

TOURISME

Rapporteuse spéciale : MME ÉMILIE BONNIVARD

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE...	7
DONNÉES CLÉS	10
PARTIE 1 : UNE CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE CONCENTRANT LE TOURISME SUR SES ASPECTS INTERNATIONAUX EN DÉPIT DU LEVIER DU TOURISME DOMESTIQUE ET DE PROXIMITÉ	11
I. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU TOURISME EN FRANCE : UNE CHUTE RADICALE DE LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE APRÈS DEUX ANNÉES EN PROGRESSION	11
A. UNE FRÉQUENTATION TOURISTIQUE AU PLUS BAS AU PREMIER SEMESTRE 2020.....	12
1. Une chute du tourisme sans précédent.....	12
2. Des pertes de recettes massives pour les acteurs du tourisme	14
3. Un impact dramatique sur l'emploi	16
B. UNE SAISON ESTIVALE PLUTÔT POSITIVE GRÂCE AU LEVIER DU TOURISME DOMESTIQUE ET DE PROXIMITÉ	17
1. Le levier du tourisme domestique doit être davantage mobilisé.....	17
2. La clientèle européenne de proximité : un potentiel à valoriser	20
II. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE RETENUE POUR 2021 : DÉJÀ CADUQUE PAR RAPPORT AUX DIFFICULTÉS À VENIR ET NE TIRANT PAS SUFFISAMMENT PARTIE DE CES CONSTATS.....	21
A. DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES QUI DEMEURENT FOCALISÉS SUR LE TOURISME INTERNATIONAL.....	21
B. LA MAUVAISE UTILISATION DES CRÉDITS D'ATOUT FRANCE POUR PROMOUVOIR LE TOURISME INTERNE EN 2020	22

PARTIE 2 : UNE CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE NE PERMETTANT PAS D'APPRÉHENDER LA RÉALITÉ DE L'EFFORT NATIONAL EN MATIÈRE TOURISTIQUE	25
I. LA PLACE DU TOURISME DANS LE BUDGET : UN FLOU PERSISTANT QUI DESSERT L'ACTION DU GOUVERNEMENT	25
A. LA DISPERSION DU TOURISME DANS LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	25
1. La perte d'importance du tourisme dans la mission <i>Économie</i>	25
2. L'éclatement budgétaire de la politique du tourisme.....	27
B. LA DIFFICILE ÉVALUATION DES MOYENS ANNONCÉS PAR LE GOUVERNEMENT POUR SAUVER LE SECTEUR	28
1. Le plan d'urgence face à la crise sanitaire : des mesures d'urgence appréciées en 2020, mais l'absence de crédits en 2021 pour les dispositifs exceptionnels d'aide aux entreprises rend difficile l'évaluation budgétaire	28
2. Le plan de relance : des avancées mais l'absence de prise en compte des difficultés spécifiques au secteur	31
a. Des avancées de portée générale ayant des implications sur le tourisme	31
b. Une action dédiée au tourisme durable qui, bien que louable, ne répond pas à l'urgence à laquelle fait face le secteur.....	32
c. Le renforcement salutaire de l'activité de financement et de garantie de Bpifrance	33
II. IL EST NÉCESSAIRE D'OPTER DANS UNE PLUS GRANDE MESURE POUR DES DISPOSITIFS CIBLÉS, BUDGÉTÉS ET PROPRES AU SECTEUR DU TOURISME	36
A. LE PROJET DE BUDGET POUR 2021 : DÉJÀ INSUFFISANT PAR RAPPORT AUX BESOINS DU SECTEUR	36
1. Le contexte trop optimiste retenu par le Gouvernement dans le PLF 2021.....	36
2. Le contexte dégradé appelait la mise en place de mesures dédiées aux entreprises du tourisme susceptibles de leur permettre de refaire leurs marges et d'être compensées pour leurs pertes d'exploitation	37
3. Au sein du secteur du tourisme, certains secteurs sont particulièrement en difficulté et méritent un point d'attention spécial	39
a. Les centres de vacances et les opérateurs d'accueils collectifs de mineurs	39
b. Les villages et clubs de vacances et les agences de voyages	41
B. IL FAUT SE DONNER LES MOYENS STATISTIQUES DE CONSTRUIRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE ADAPTÉE ET RÉACTIVE EN MATIÈRE DE TOURISME	42
1. Créer une plateforme de données efficace pour se donner la possibilité de construire des politiques publiques les plus adaptées aux besoins du secteur	42
2. Se doter d'une stratégie claire et renforcer l'attractivité de la France pour préparer la reprise.....	44
a. La France est en situation de perte des parts de marché	44
b. Il faut renforcer l'attractivité de la destination France pour les touristes	45

EXAMEN EN COMMISSION	47
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	49

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le tourisme est un secteur essentiel de l'économie française. La consommation touristique intérieure y représente près de 8 % du PIB national et le tourisme constitue environ 5 % des emplois ; il est le secteur qui produit le plus d'emplois non délocalisables.

Première destination touristique mondiale depuis de nombreuses années, l'année 2020 est une année noire pour l'activité touristique française, pour les entreprises du secteur, leurs emplois et les recettes touristiques, en raison du Covid, et ce malgré une saison d'été plutôt positive grâce au report massif des départs de Français en France métropolitaine et en outre-mer.

L'effort global de l'État en matière de tourisme est évalué pour 2021 à 6,3 milliards d'euros, répartis sur 21 programmes budgétaires relevant de 13 missions. Si le Gouvernement a su répondre en urgence budgétairement à la crise qui a frappé le secteur ce printemps, la reprise de l'épidémie fait désormais peser un risque majeur de survie des entreprises du secteur. Les pertes d'emplois se comptent déjà en dizaines de milliers. L'enjeu sera de savoir si les mesures annoncées seront suffisantes pour sauver ce secteur économique.

La rapporteure regrette que le PLF 2021 ne permette absolument pas de le savoir, puisque celui-ci ne comprend pas de mesures budgétaires spécifiques pour le secteur. Elle espère que les amendements du Gouvernement corrigeront cette lacune véritablement problématique pour le travail parlementaire, et pour la visibilité dont ont besoin les entreprises du secteur.

Aussi, l'objet de ce rapport est essentiellement l'action n° 7 du programme n° 185 de la mission *Action extérieure de l'État*, la politique touristique de la France étant essentiellement valorisée sous son pan international et pilotée par le Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Cette mission *Action extérieure de la France* comprend un programme n° 185, *Diplomatie culturelle et d'influence*, à l'intérieur duquel l'action n° 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme* est consacrée à cette politique. Cette action est dotée, pour 2021, de 30,8 millions d'euros. Majoritairement dédiée à l'opérateur de l'État en la matière, Atout France, près de 28,7 millions d'euros lui sont octroyés par le biais de subventions pour charges de service public. Cela représente une baisse de – 2,2 millions d'euros par rapport à 2020. Ce choix de baisse des crédits d'Atout France pour 2021, et en pleine crise économique impactant de manière essentielle le tourisme, est pour le moins paradoxal selon la rapporteure. L'opérateur aura certainement besoin de crédits renforcés en 2021 pour relancer la destination France, les acteurs du secteur espérant un retour d'activité en 2022, qui ne sont pas programmés dans ce projet de loi.

En outre, la rapporteure regrette profondément que les 5 millions de crédits supplémentaires votés par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, au bénéfice d'Atout France en juin, pour renforcer la promotion pour l'été, l'automne et l'hiver 2020, aient à peine été consommés par l'opérateur. Ces crédits ont été votés par la Représentation nationale pour renforcer la promotion des territoires dans l'urgence, en pleine crise, et ce même dans un contexte sanitaire incertain. La rapporteure regrette que ces 5 millions servent finalement à couvrir les restructurations chez Atout France et à pallier une partie des pertes de recettes de visas 2021. Ces crédits n'ont pas été votés pour être économisés par l'opérateur, mais bien pour être engagés en 2020. Les efforts considérables des Comités régionaux et départementaux du tourisme en manière de programmation budgétaire pour la promotion auraient mérité que ces 5 millions soient pleinement consommés à leurs côtés.

– En matière économique, la rapporteure spéciale souhaite plus particulièrement attirer l'attention sur la survie des entreprises relevant du tourisme social et solidaire, notamment les centres d'accueil pour mineurs, dits centre de vacances, qui font face à des difficultés économiques particulièrement fortes. De la même manière, les agences de voyage se trouvent dans une situation de détresse extrême, leur chiffre d'affaires étant à zéro, de même que les discothèques et établissements de nuit. Si des dispositifs spécifiques ne sont pas mis en place pour les secteurs les plus impactés par la crise, la France perdra une part importante de ses outils touristiques, essentiels à l'attractivité de notre pays et à l'activité économique de nos territoires. Partant, la rapporteure spéciale estime qu'il est nécessaire de réfléchir à des mécanismes de prise en charge des charges fixes de ces établissements, sans cela ils ne se relèveront pas de cette crise persistante.

– Sur le plus long terme, il conviendra de tirer parti des leçons de cette crise, et notamment de la démonstration du potentiel extraordinaire du marché domestique en matière touristique, sujet sur lequel la rapporteure insiste depuis 3 ans auprès du Gouvernement. La chute vertigineuse de la fréquentation étrangère cet été, en raison des contraintes persistantes de déplacements internationaux, et le report de la clientèle française sur le territoire métropolitain et ultra-marin, a permis de sauver la saison estivale pour les entreprises touristiques sur une grande partie de nos territoires, à l'exception de l'Ile-de-France, très fortement dépendante de la clientèle étrangère. Ainsi, 94 % des partants français sont restés en France, en séjournant en majorité sur le littoral et à la campagne. Il en résulte une baisse des dépenses des Français à l'étranger, en recul de – 45 % sur la période de janvier à août 2020. En définitive, le solde du poste Voyages de la balance des paiements cumulé de janvier à août est de 3,7 milliards d'euros en 2020, contre 8 milliards sur la même période de 2019, soit une baisse de – 54 %. Il sera primordial de conserver ce bilan pour construire la politique touristique de demain, véritable vecteur de développement et d'emploi local.

– Toutefois, la mise en œuvre d’une stratégie adaptée et réactive en matière de politique touristique est nécessairement conditionnée par la production et la mise à disposition de données fiables. Jusqu’en décembre 2019, l’enquête « Suivi de la demande touristique » était produite par la DGE. Depuis le 1^{er} janvier 2020, cette compétence a été dévolue à l’Insee ; qui a lui-même sous-traité cette mission à un cabinet privé. En outre, en raison de l’épidémie de Covid-19, l’Insee a cessé de produire son étude trimestrielle, dont l’accès était gratuit. Les professionnels du tourisme ont dès lors été obligés de mobiliser eux-mêmes des opérateurs du secteur privé pour récolter des données. Il en résulte une multiplicité des modes de collecte qui rend les résultats difficilement comparables entre eux, ce qui complexifie la tâche d’évaluer correctement les actions à mener dans le cadre de la politique touristique. Le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoit rien à cet égard. Il est essentiel que le Gouvernement exige de l’Insee un travail beaucoup plus précis et adapté au regard non seulement de la crise, mais aussi du poids du tourisme dans notre économie.

– Enfin, s’il faut saluer la création, dans la mission *Plan de relance*, d’un fonds pour le tourisme durable doté de 50 millions d’euros, la Rapporteuse souhaite alerter le Gouvernement sur la très grande fragilité des entreprises du tourisme et des emplois qui y sont liés, en raison de la durée de cette crise. Si les mesures d’urgence mises en place ce printemps (PGE, fonds national de solidarité, annulation de charges et chômage partiel) leur ont permis de passer économiquement quelques mois particulièrement difficiles, beaucoup d’entre elles ne se relèveront pas d’une deuxième saison blanche. C’est la survie de nos infrastructures d’accueil touristique qui est en jeu actuellement. Les contraintes sanitaires fortes qui pèsent sur notre pays ne doivent pas conduire à asphyxier totalement notre économie, sans cela, nous ne nous en relèverons ni économiquement, ni socialement.

DONNÉES CLÉS

Les crédits alloués à la politique du tourisme sont en augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 mais en retrait par rapport au total des crédits consommés par la politique en 2020 (loi de finances initiale + lois de finances rectificatives).

L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE TOURISME

Exécution 2019		LFI + LFRs 2020		PLF 2021	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
6 284 611 378	5 505 782 819	7 349 324 904	5 739 215 246	6 544 528 589	6 227 432 397

L'ÉVOLUTION DU BUDGET D'ATOUT FRANCE DE 2016 À 2020

PRODUITS	2016**	2017**	2018**	2019**	Budget initial 2020	Budget Rectificatif n° 1 2020
Subventions de l'État	33 437	44 113	37 284	36 519	33 455	33 326
dont subvention pour charges de service public*	31 529	30 889	31 972	31 968	27 476	27 668
dont attribution de produits : recettes visas	1 412	0	4 059	4 507	5 700	5 329***
dont le fonds d'urgence pour la promotion du tourisme		10 588				
Ressources propres	32 932	35 189	39 102	40 385	36 806	23 556
dont recettes de partenariat	30 000	32 414	36 094	37 704	34 706	21 506
dont cotisations adhérents	2 193	2 220	3 008	2 680	2 100	2 050
Total des PRODUITS	66 369	80 122	76 385	77 224	70 261	56 882

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

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

*** Le montant réel s'élève à 4,90 M€ pour 2020.

LES RECETTES DE VOYAGES MENSUELLES CUMULÉES DEPUIS JANVIER EN 2019 ET 2020

(données brutes, Md€)

Cumul	2019	2020
Janvier	3,3	3,2
Février	6,2	6,1
Mars	9,6	7,9
Avril	14,8	8,8
Mai	19,5	9,9
Juin	25,5	12,3
Juillet	33,1	16,7
Août	40,2	
Septembre	46,0	
Octobre	50,1	
Novembre	53,3	
Décembre	57,0	

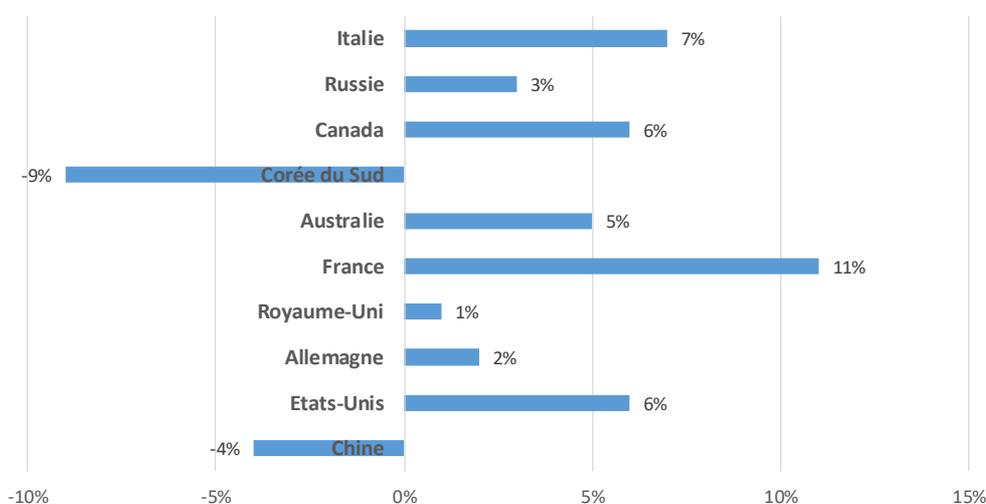
Source : Banque de France.

PARTIE 1 : UNE CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE CONCENTRANT LE TOURISME SUR SES ASPECTS INTERNATIONAUX EN DÉPIT DU LEVIER DU TOURISME DOMESTIQUE ET DE PROXIMITÉ

I. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU TOURISME EN FRANCE : UNE CHUTE RADICALE DE LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE APRÈS DEUX ANNÉES EN PROGRESSION

La France atteignait en 2018 un record en accueillant 89,4 millions de touristes internationaux ; elle était, en nombre d'arrivées, la première destination touristique mondiale. Ces touristes étrangers généraient 56,2 milliards d'euros de recettes en 2018. En 2019, la France affichait la meilleure performance d'évolution du volume de dépenses touristiques, avec une croissance de 11 %, devant l'Italie (+ 7 %) ainsi que le Canada et les États-Unis (+ 6 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOURISTIQUES POUR L'ANNÉE 2019



Source : Organisation mondiale du tourisme

D'après l'Insee, en 2019, la fréquentation des hébergements collectifs touristiques (hôtels, campings, etc.) de France métropolitaine augmentait de 1,3 %, soit 6 millions de nuitées supplémentaires et ce malgré l'ampleur des mouvements sociaux. Ainsi, le nombre total de nuitées s'établissait à 442 millions en 2019. Cette hausse a été portée par la clientèle résidente (+ 2,4 %) tandis que la fréquentation non résidente se repliait (- 1,1 %).

L'année 2020 avait bien démarré, avec des hausses nettes de fréquentation hôtelière de 5 et 6 % respectivement en janvier et en février par rapport à la même période de 2019 ; la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19 a provoqué un coup d'arrêt brutal et historique à l'activité touristique.

Le Gouvernement s'était fixé comme objectif, en 2019, d'atteindre le cap des 100 millions de touristes à horizon 2020 et des 60 milliards de recettes touristiques liées aux séjours des touristes étrangers en France. Si la France affiche toujours cet objectif, la cible a été repoussée, au regard de la conjoncture actuelle, à 2022.

A. UNE FRÉQUENTATION TOURISTIQUE AU PLUS BAS AU PREMIER SEMESTRE 2020

La chute de la fréquentation touristique internationale produit des effets déléteurs pour toute l'économie du fait de la perte de recettes touristiques mais aussi, plus globalement, des conséquences néfastes en termes de pertes d'emplois.

1. Une chute du tourisme sans précédent

La fermeture des frontières initiée en mars, généralisée en avril puis en mai, a bouleversé le tourisme au niveau mondial. Selon l'OMC, le premier semestre 2020 a enregistré au niveau mondial une baisse de 300 millions de touristes internationaux sur la période janvier-mai 2020. En France, les cinq premiers mois de 2020 ont connu, par rapport à 2019, une chute de 59 % des arrivées de touristes internationaux ; en mai, elle atteignait – 98 %. Au niveau européen, la perte est de – 58 %.

Cette situation a privé le secteur touristique français de sa clientèle internationale : de 90 millions de touristes en 2018 puis en 2019, la France est passée à seulement 36 millions de touristes sur l'année 2020, tandis que la prévision était de 94 millions dans le projet de loi de finances initiale pour 2020.

La perte d'activité en résultant concerne en premier lieu l'hôtellerie-restauration, qui s'est pratiquement retrouvée à l'arrêt avec une baisse de – 90 % d'activité pendant les trois mois de fermeture administrative. En effet, au total, les nuitées hôtelières, en glissement annuel, étaient au premier trimestre en recul de 17,5 % et, au deuxième trimestre, de 86,3 %. La diminution est encore plus marquée pour les touristes étrangers (– 97,7 % au deuxième trimestre) que pour les touristes français (– 79,5 %). Aux troisième et quatrième trimestres 2020, en écart au niveau d'avant-crise (quatrième trimestre 2019), le secteur de l'hébergement et de la restauration était à – 53 % d'activité au deuxième trimestre, – 22 % au troisième trimestre, – 31 % au quatrième trimestre.

Au total, l'Insee prévoit ce faisant une perte d'activité de 22 % dans le secteur du tourisme au troisième trimestre, voire de 31 % au quatrième trimestre en raison de nouvelles restrictions – alors qu'elle était à 53 % au deuxième trimestre. Sur le premier semestre 2020, le montant des transactions réalisées par carte bancaire dans l'hébergement baisse de 48 % par rapport au premier semestre 2019 ; ce chiffre est de – 42 % dans la restauration et – 41 % pour les activités récréatives.

En avril 2020, les taux d'ouverture variaient de 18 % en Île-de-France à 28 % en milieu urbain en province. En outre, avec la fermeture des frontières et le confinement de la population, la fréquentation s'est limitée à quelques catégories de personnes : des personnes confinées, des personnes placées dans les hôtels pour des raisons sociales (Samu social et autres), mais également des personnels soignants ou d'autres professionnels ayant besoin d'être logés pour exercer leur activité (routiers, forces de l'ordre...). Ainsi, la fréquentation des mois d'avril et de mai 2020 représente 4 et 8 % de la fréquentation d'avril et de mai 2019. Le nombre de chambres occupées a chuté de 61 % en mars 2020 par rapport au même mois de l'année précédente, et de 79 % en avril. En moyenne, sur les quatre premiers mois de l'année, la baisse est de 37 % par rapport à 2019. En mars 2020, le nombre de nuitées passées par les résidents dans l'ensemble des hébergements marchands en France métropolitaine a été divisé par deux (- 49%). Au total, la fréquentation des hôtels a très fortement baissé en 2020 en France métropolitaine : - 14% de nuitées pour le premier trimestre 2020 ; - 80% au deuxième trimestre.

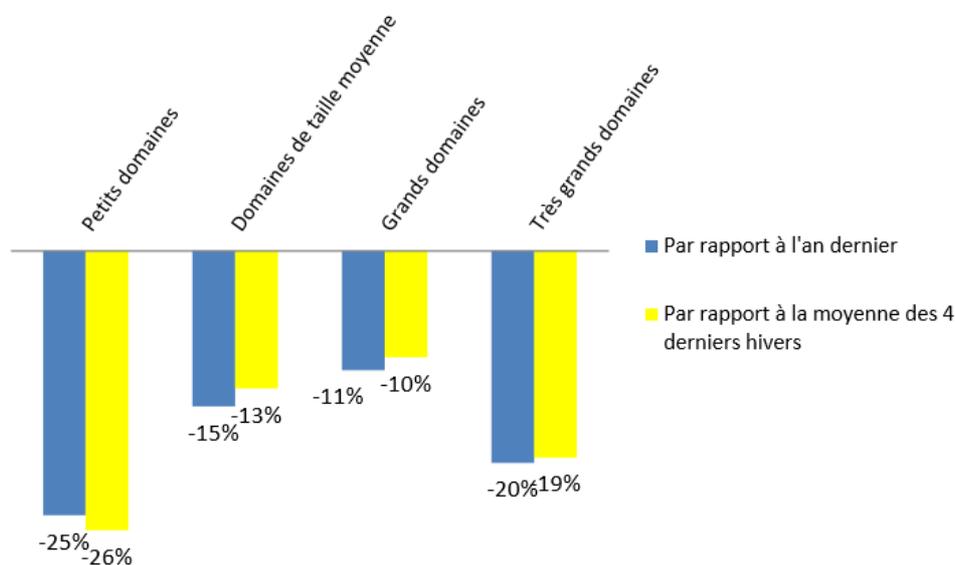
Outre l'hôtellerie à Paris et dans les grandes métropoles, deux secteurs s'avèrent particulièrement fragilisés : l'événementiel et les opérateurs de voyages et de séjours (OVS) avec des reculs d'activité à - 70% et - 90%.

Focus : la fin prématurée de la saison hivernale

La France est le premier domaine skiable d'Europe et représente 30 % de l'offre mondiale, avec 357 stations de ski et 8 000 km de pistes de ski. Le tourisme de montagne représente environ 160 000 emplois salariés en effectifs moyens annuels, répartis entre 15 000 PME et TPE, soit 6 % de l'emploi salarié total des régions de montagne. Dans les stations de montagne, les emplois directs salariés du tourisme représentent près de 40 % des emplois salariés totaux.

À défaut d'avoir pu être menée à son terme, la fréquentation des domaines skiables français pour l'hiver 2019-2020 a été en moyenne impactée à - 25 % de chiffre d'affaires. Les petits domaines dans les Vosges et le Jura ont été très fortement impactés, avec une saison qui a démarré tard en raison de la faiblesse de l'enneigement, de même que les très grands domaines, qui ont perdu près de deux mois pleins d'activité en mars et en avril.

FRÉQUENTATION DES DOMAINES SKIABLES PAR MASSIFS
AU COURS DE LA SAISON 2019-2020



Source : Domaines skiables de France

2. Des pertes de recettes massives pour les acteurs du tourisme

La faible fréquentation touristique entraîne des effets délétères pour toute l'économie. Au niveau mondial, l'OMT fait état d'une perte de 460 milliards de dollars pour le secteur rien qu'au premier semestre ; soit une perte cinq fois supérieure à celle qui avait été constatée durant la crise de 2009.

En France, si le projet de loi de finances initiale pour 2020 prévoyait des recettes touristiques de l'ordre de 60 milliards d'euros, la prévision actualisée s'élève à 24 milliards d'euros. À titre de comparaison, en 2018, les recettes touristiques étaient de 53,7 milliards d'euros.⁽¹⁾

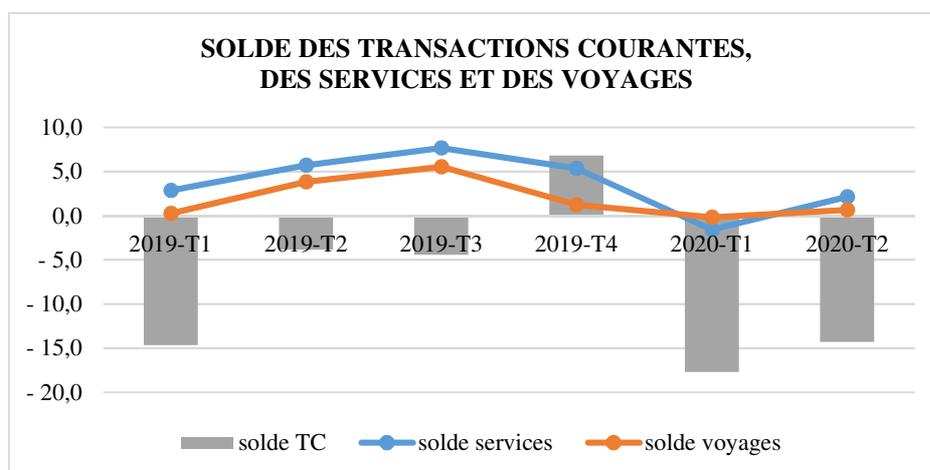
(1) Les données ne sont pas disponibles pour l'année 2019.

Les recettes touristiques pour les mois d'avril et de mai 2020, les plus impactés, sont en baisse de 84 et 75 % par rapport aux recettes d'avril et de mai 2019. La production de services dans le secteur de l'hébergement-restauration, notamment, au deuxième trimestre, est en recul de 63 % par rapport au deuxième trimestre 2019 : c'est la plus forte baisse constatée sur l'ensemble des secteurs.

L'enquête semestrielle de Bpifrance, menée auprès des PME en juin, confirme que les conséquences économiques de la crise sanitaire sont plus fortes pour le secteur du tourisme que tous secteurs confondus. Les PME du secteur du tourisme anticipent une baisse de leur chiffre d'affaires en 2020 de 39 % en moyenne, contre un recul de 10 à 15 % en moyenne dans les autres secteurs étudiés. La crise sanitaire altère également les plans de développement des PME. Ainsi, 38 % des PME du secteur du tourisme qui avaient des projets d'embauche et 35 % de celles qui avaient des projets d'investissement envisagent de les annuler définitivement, contre 22 % et 19 % respectivement tous secteurs confondus. Davantage en difficulté, les PME du secteur ont davantage eu recours aux dispositifs de soutien (PGE, activité partielle, fonds de solidarité) pour amortir les effets de la crise et sont 15 % à craindre de ne pas être en mesure de rembourser leurs PGE.

Une étude du cabinet Roland Berger estime l'impact de la crise à 40 % de baisse du chiffre d'affaires 2020 et à 64 % de baisse de la profitabilité (EBE) du secteur. Les mois de mai et juin sont considérés comme perdus ; la reprise sera lente, avec un effet de crise ressenti *a minima* jusqu'en 2021 voire en 2022.

Ces pertes ont des conséquences importantes sur la balance commerciale de la France. Alors que le solde des voyages s'élevait à 10,8 milliards d'euros en 2019 (contribuant ce faisant positivement au solde des services et donc des transactions courantes), il atteint, en cumulé, en juillet 2020, 2,3 milliards d'euros, soit 4,7 milliards d'euros de moins par rapport à la période janvier-juillet 2019.



Source : Banque de France

L'impact est également important sur les finances publiques locales. Dans son rapport sur l'impact de la Covid-19 sur les finances publiques locales, notre collègue Jean-René Cazeneuve ⁽¹⁾ a constaté que les effets pour les finances locales seront plus importants dans les communes touristiques qui seront particulièrement touchées du fait de la baisse de recettes fiscales liées au tourisme (taxe de séjour, prélèvement brut sur les produits des jeux, publicité extérieure...). Outre les mesures de restriction et le maintien de restrictions aux voyages, sont par exemple intervenues des décisions d'exonération ou de non-perception de la taxe de séjour prises par les collectivités. La perte de recettes de taxe de séjour est évaluée à – 40%.

3. Un impact dramatique sur l'emploi

La baisse de la fréquentation touristique va également générer des pertes d'emploi considérables. L'ONU a relevé qu'environ 120 millions d'emplois au niveau mondial sont menacés dans le secteur du tourisme, alors que ce secteur emploie une personne sur dix dans le monde. António Guterres, secrétaire général de l'organisation internationale a appelé à faire « en sorte que le tourisme retrouve sa position de fournisseur d'emplois décents et de revenus stables et de protecteur de notre patrimoine culturel et naturel ». ⁽²⁾

En effet, l'emploi salarié hors intérim dans le secteur de l'hébergement-restauration s'est fortement contracté en France du premier au deuxième trimestre 2020 avec – 7,6%, soit – 82 800 emplois entre fin mars et fin juin 2020, retrouvant ce faisant son niveau le plus bas depuis le début de l'année 2015. Cette diminution est la plus importante de tous les secteurs confondus. Selon l'Urssaf, les secteurs des hôtels, cafés, restaurants, ont vu se détruire 122 000 emplois au premier semestre 2020, majoritairement saisonniers.

Le travail saisonnier, plus particulièrement, constitue traditionnellement une grande partie de l'emploi touristique en France. France Stratégie estime à minima à 500 000 le nombre d'emplois saisonniers en France. Ainsi, les départements situés en bord de mer, dans les zones de montagne et en Île-de-France représentent plus de 60 % du volume de travail saisonnier. D'après l'enquête annuelle de Pôle Emploi et du Crédoc, réalisée avant la crise de Covid-19, la part des projets de recrutement liés à une activité saisonnière s'établissait en 2020, pour l'ensemble de l'économie française, à 1 009 178 embauches potentielles, soit 34 % du total des projets de recrutement. Parmi les 15 métiers rassemblant le plus de projets de recrutement figuraient trois métiers du secteur de l'hôtellerie-restauration : serveurs de cafés et de restaurants (116 152 projets de recrutement dont 64 % de projets saisonniers), cuisiniers (61 387 projets de recrutement dont 53,6 % de projets saisonniers) et employés d'hôtels (52 139 projets de recrutement dont 70 % de projets saisonniers).

(1) <https://www.gouvernement.fr/partage/11683-remise-du-rapport-de-jean-rene-cazeneuve-evaluation-de-l-impact-de-la-crise-du-covid-19-sur-les>

(2) <https://www.unwto.org/fr/news/secretaire-general-de-l-onu-il-est-imperatif-que-nous-reconstruisions-le-secteur-du-tourisme>

Si le dispositif d'activité partielle a pu maintenir les emplois existants, il y a eu nettement moins d'offres d'emplois en 2020 qu'en 2019. Ainsi, Pôle emploi a dénombré, au deuxième trimestre 2020, 69 000 offres d'emplois dans le secteur « hôtellerie-restauration tourisme loisirs et animation » au lieu de 160 000 au 2^e trimestre 2019. Dans le secteur des transports, il y a eu 99 000 offres d'emplois contre 161 000 auparavant.

Le tourisme produit en outre des effets économiques sur certains secteurs de l'industrie qui embauchent énormément ; il en va ainsi de la filière aéronautique. Selon l'institut Trendeo, l'industrie française a supprimé 15 650 postes de ses effectifs entre mi-mars et mi-septembre, contre 4 000 créations d'emploi sur la même période en 2019 : Air France par exemple a enregistré 7 700 emplois en moins ; – 5 800 pour airbus.

L'Insee souligne ainsi que « dans l'hébergement-restauration, après un léger rebond à l'été, l'activité resterait durablement dégradée ». À cet égard, l'augmentation des crédits de l'action 3 *Développement de l'emploi* du programme 103 a fait l'objet d'une augmentation importante des moyens qui lui sont accordés. C'est pratiquement trois fois le niveau de 2019 et deux fois le niveau de 2020 en comptabilisant à la fois la LFI et les lois de finances rectificatives. Cette action participe, de manière transversale, à la politique du tourisme.

P103-03 Développement de l'emploi	Exécution 2019		LFI + LFRs 2020		PLF 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
	1 992 000	1 992 000	2 988 000	2 988 000	6 513 264	6 513 264

B. UNE SAISON ESTIVALE PLUTÔT POSITIVE GRÂCE AU LEVIER DU TOURISME DOMESTIQUE ET DE PROXIMITÉ

Focalisés sur le tourisme international, les indicateurs budgétaires portant sur le tourisme ne prennent pas en compte le levier que constituent le tourisme domestique et le tourisme européen de proximité pour permettre au secteur de générer des recettes malgré la crise sanitaire.

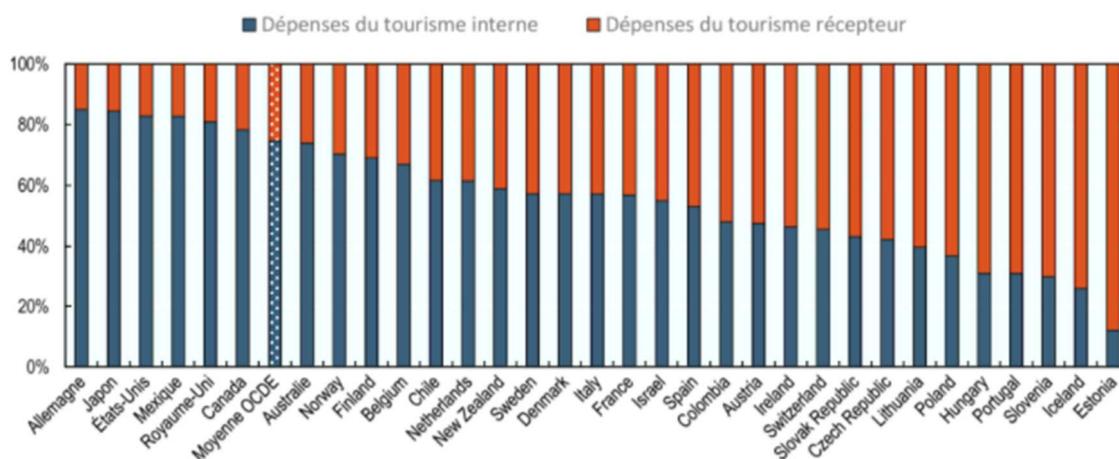
1. Le levier du tourisme domestique doit être davantage mobilisé

En l'état, la mission *Action extérieure de l'État* demeure la seule ayant une action dédiée au tourisme. En vertu du décret n° 2020-868 du 15 juillet 2020 relatif à ses attributions, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères est en effet compétent pour définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre du commerce extérieur, de l'attractivité et du tourisme. De fait, la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur Atout France relève de la mission *Action extérieure de l'État* du programme budgétaire n° 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*.

Or, cette construction budgétaire est obsolète devant la nécessaire adaptation de la politique touristique à la réalité d'une clientèle domestique plus prompte à voyager que la clientèle internationale ; d'autant que l'OMT estime que la reprise « normale » du trafic aérien ne pourrait avoir lieu que sous deux à quatre ans.

En effet, au sein des pays de l'OCDE, la France n'est pas particulièrement bien classée pour le développement de son tourisme interne. Elle est en dessous de la moyenne OCDE.

IMPORTANCE RELATIVE DU TOURISME INTERNE DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE



Source : Statistiques de l'OCDE sur le tourisme (Base de données).

Certains territoires ont enregistré leur meilleure saison estivale cet été grâce au report des touristes domestiques, qui ne pouvaient pas partir à l'étranger. En effet, selon un sondage de VVF, 90 % des vacanciers sont restés en France cette année (contre 76 % en 2019). En juillet 2020, la proportion des résidents ayant voyagé au moins une fois dans le mois pour motif personnel est de 30 %.

Ainsi, les dépenses touristiques se sont accrues en août. En moyenne, sur l'ensemble de la France, elles sont supérieures de 9 % au niveau de 2019. Le quart Sud-Est présente des évolutions très positives : +30 % dans les Alpes maritimes par rapport à 2019, +17 % dans les Bouches-du-Rhône, +12 % en Corse. Le constat est similaire le long de la façade atlantique (+10 % en Vendée) ou dans le centre de la France (+19 % en Loir-et-Cher).

Le tourisme résident ne représente habituellement que les deux tiers des nuitées passées dans les hébergements professionnels en France ⁽¹⁾ et le tiers restant est le fait de non-résidents, surtout en provenance des États-Unis et du Royaume-Uni. Les mois de juillet et août 2020 actent une véritable reprise des dépenses touristiques des résidents.

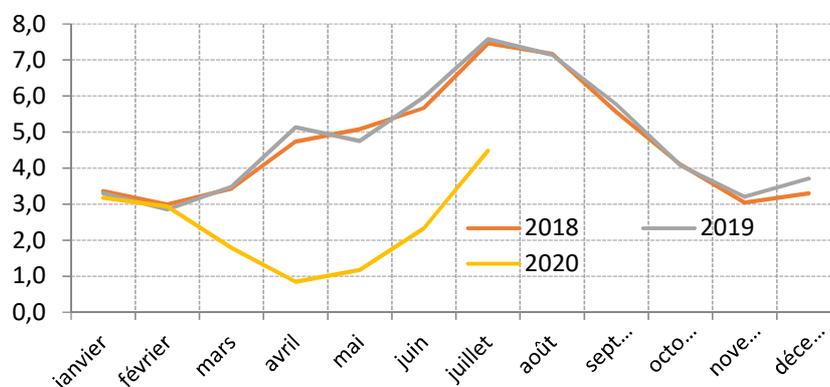
(1) Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020, profils par pays – France.

En moyenne, les transactions par carte bancaire en juillet 2020 sont équivalentes à celles de 2019 (+ 1,9 %). Il en va ainsi dans le Massif central, les Alpes et la côte méditerranéenne, tout comme dans une moindre mesure, sur la façade atlantique et la pointe normande, où les niveaux de transactions des résidents sont supérieurs en juillet à ceux de 2019 (+ 10 % dans la Manche, + 17 % dans les Hautes-Alpes, + 22 % dans le Lot). L'hôtellerie de Toulon, Marseille et Avignon ont même enregistré une progression de chiffre d'affaires en août par rapport à 2019.

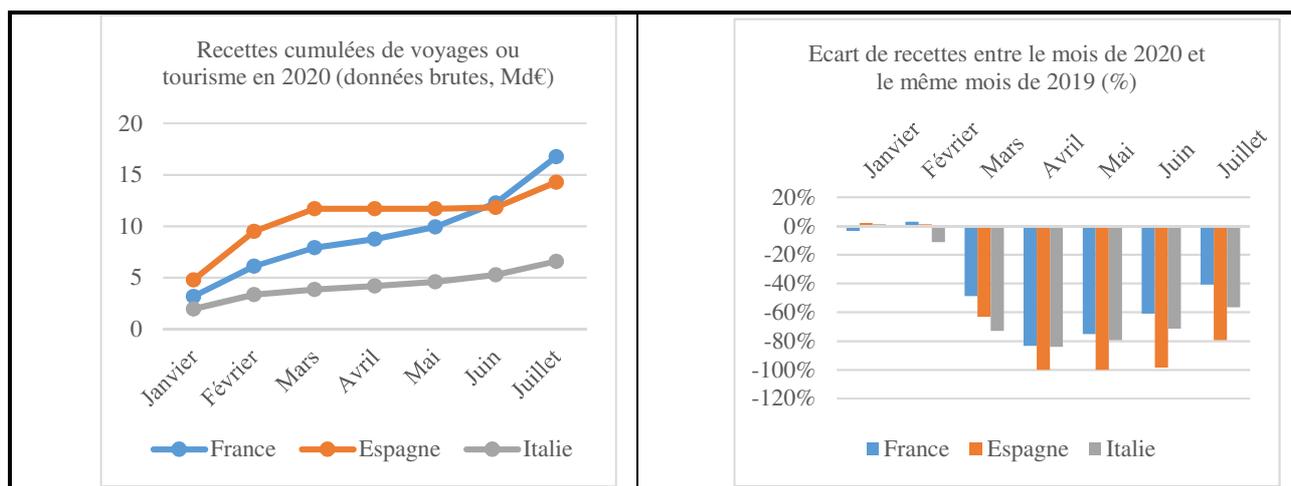
Malgré le fait qu'il s'agisse de la deuxième région en termes de clientèle internationale et pour le poids du tourisme dans son PIB (13 %) et ses emplois (143 000), la région PACA a réussi à tirer parti de la clientèle française

RECETTES DE VOYAGES DE LA FRANCE

(données brutes, Md€)



S'agissant du taux d'occupation, si, comme on l'a vu, les mois d'avril et juin ont été catastrophiques, la situation a commencé à remonter en juillet et à pratiquement revenir à la normale en août, où les taux d'occupation s'affichaient à seulement – 4 points par rapport à 2019. Ainsi, la baisse de chiffre d'affaires était tout de même de -20 % sur le mois d'août et – 36% sur le mois de juillet en région PACA. En juillet, en région PACA, le taux d'occupation a augmenté de 3 % et les prix en hausse également de 3 % sur cette période. Entre le premier juillet et le 12 août, la fréquentation française dans la région Sud est en progression de 23 % par rapport à 2019. Ces touristes sont principalement originaires d'Île-de-France (35 %), de l'Auvergne-Rhône-Alpes (21 %), des Hauts de France (10 %) et de l'Occitanie (7 %). Il en résulte que malgré une baisse importante du chiffre d'affaires, la situation est moins catastrophique en France que chez nos voisins européens, en particulier méditerranéens, dont le tourisme constitue une part encore plus importante du PIB. Avec – 80% pour l'Italie et l'Espagne, la situation est beaucoup plus préoccupante. Le marché domestique français a donc contribué à amortir la baisse de l'hôtellerie française.



Source : Banque de France, Banca d'Italia, INE

2. La clientèle européenne de proximité : un potentiel à valoriser

La reprise de l'été n'est pas le seul résultat de la mobilisation des Français, mais également des clientèles européennes de proximité. Alors qu'en juillet-août 2019, les visiteurs de pays proches de la France comptaient pour 69 % des recettes totales touristiques internationales sur la période, ils en représentent 86 % en 2020. Pour certaines provenances, les recettes de l'été 2020 approchent même celles de l'été 2019 : les visiteurs du Benelux ont dépensé 2,6 milliards d'euros sur le territoire en juillet-août, soit seulement 9 % de moins qu'en 2019. Huit premiers sont des voisins européens.

Il est dès lors primordial, pour la rapporteure spéciale, que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'efforce de nouer des relations bilatérales plus conséquentes afin de soutenir la politique du tourisme auprès des pays voisins, à défaut d'une coordination européenne. En effet, l'Allemagne, puis le Royaume-Uni ont, unilatéralement, déconseillé les voyages dans certaines parties du territoire français en septembre, faisant chuter de nouveau la fréquentation touristique.

Dans tous les cas, les nouvelles mesures adoptées pour faire face à la crise sanitaire renouvellent les difficultés du secteur sur tout le territoire et vis-à-vis de tous les types de clients. Les normes sanitaires et adaptations nécessaires pèsent en effet sur le modèle économique des entreprises et sur la qualité des services fournis. Ainsi, en région PACA, à la fin du mois d'août, les taux de réservations des hôtels pour les mois suivants accusaient de retards importants, notamment pour septembre et octobre (-44% et -60 % par rapport à 2019). Cette situation a été accrue par la classification de la région en zone rouge. Cela fait que les taux de réservation pour septembre étaient, au 31 août, de 20 % pour le mois de septembre, contre 60 % en 2019 ; pour octobre c'est 11 %, contre 34 % en 2019.

Enfin, l'instauration d'un couvre-feu constitue de fait un obstacle au maintien des activités touristiques. Les fédérations professionnelles de l'hôtellerie-café-restauration déplorent une « fermeture déguisée de leurs établissements » en ce que ce couvre-feu les oblige, purement et simplement, à fermer de nouveau leurs portes.

II. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE RETENUE POUR 2021 : DÉJÀ CADUQUE PAR RAPPORT AUX DIFFICULTÉS À VENIR ET NE TIRANT PAS SUFFISAMMENT PARTIE DE CES CONSTATS

Malgré les remarques précédemment formulées, force est de constater que la maquette budgétaire pour 2021 appréhende le tourisme sous son seul versant international, en retenant une construction budgétaire et des indicateurs qui ne prennent en compte que le tourisme international et en confiant la politique de promotion du tourisme à un seul opérateur placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui parvient difficilement à promouvoir le tourisme domestique.

A. DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES QUI DEMEURENT FOCALISÉS SUR LE TOURISME INTERNATIONAL

Le budget demeure ainsi focalisé sur le tourisme international, comme cela peut se constater à l'aune des crédits dédiés à l'action 1 du programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024*. Ainsi, pour les jeux olympiques, ce ne sont pas moins de 340 256 758 euros qui sont octroyés en autorisations d'engagement et 225 606 758 en crédits de paiement. En comparaison, par exemple, le programme 361, *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* n'est doté que de 104 143 587 euros à la fois en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. Pourtant, afin de jouer sur le tourisme domestique, il est nécessaire d'investir dans ce domaine. De la même manière, les crédits alloués au patrimoine sur le programme 175 sont en baisse par rapport à 2019, alors qu'il est nécessaire d'investir dans ce secteur pour dynamiser le tourisme domestique : le programme n'est ainsi doté que de 812 616 323 euros en autorisations d'engagement et de 820 676 196 euros en crédits de paiement pour 2021, tandis que pour 2019 ces montants s'élevaient respectivement à 860 829 486 et 747 319 879 euros.

De la même manière, les objectifs mis en avant dans le document de politique transversale demeurent tournés vers l'international. Dans le premier objectif, *Améliorer la qualité des services*, les indicateurs touchent aux transports internationaux (*Niveau de retard moyen par vol pour cause ATC ; Contrôle des navires*). Cet objectif relève du premier axe, *Améliorer l'offre touristique et favoriser l'accès d'un public élargi aux vacances* ; or précisément, cet objectif gagnerait à être poursuivi en tentant de diversifier l'offre touristique en la fléchant vers les Français.

De la même manière, dans le deuxième axe qui est développé, Renforcer la valorisation touristique du patrimoine de la France et de sa culture, le premier objectif mentionné est de *Contribuer à la promotion et au rayonnement de la France* avec comme indicateurs la diffusion de la langue française. Pour le reste, un effort est bien fait vers les touristes domestiques ; mais il reste insuffisant. Dans l'indicateur *Attractivité touristique de la France*, les sous-indicateurs ne visent que le tourisme international en se contentant de mesurer le nombre de touristes étrangers en France et les recettes issues du tourisme international.

Signe de ce désengagement en faveur des touristes domestiques, le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, qui participe à la politique du tourisme, fait l'objet d'un abandon. Pourtant, pour se donner les moyens de créer un marché touristique interne, il est nécessaire de passer par le levier de l'aménagement du territoire.

**L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT
EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

	Exécution 2019		LFI + LFRs 2020		PLF 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	32 655 840	27 372 353	27 476 318	20 232 603	14 658 880	6 513 264
P123-02 Aménagement du territoire (P123 Conditions de vie en Outre-mer)	5 984 260	2 569 078	3 600 333	9 657 436	3 200 333	3 333 667

**B. LA MAUVAISE UTILISATION DES CRÉDITS D'ATOUT FRANCE POUR
PROMOUVOIR LE TOURISME INTERNE EN 2020**

L'opérateur de l'État chargé de la promotion du tourisme, Atout France, a démontré une faible capacité à promouvoir la clientèle résidente au cours de la période estivale 2020. Doté de 5 millions d'euros de crédits supplémentaires en troisième loi de finances rectificative précisément pour mettre en place une campagne de promotion du tourisme à destination des résidents, Atout France n'en a dépensé qu'1,2 million en déployant seulement un hashtag (#CetEtejeVisiteLaFrance).

Dans le même temps, le CRT Auvergne-Rhône-Alpes a déployé près de 12 millions d'euros en campagne de promotion à destination des résidents ; la région PACA avec 2,2 millions et la région Île-de-France avec 1,8 million ont mis en place des campagnes complètes (spots télévisés, partenariats radios, affiches dans les transports en commun, présence sur les réseaux sociaux). Loin d'en avoir tiré de quelconques conséquences, Atout France déploie un nouvel hashtag, #JeRedecouvreLaFrance, et thésaurise le reste des crédits supplémentaires qui lui avaient été alloués pour 2021, en anticipant une baisse de ses recettes. Heureusement, l'Opérateur s'est engagé budgétairement sur la demande d'une campagne de promotion de France Montagne pour préparer la saison d'hiver. Savoie Mont Blanc Tourisme, comme d'autres Comités départementaux du tourisme auraient bien besoin d'un accompagnement budgétaire d'Atout France pour renforcer leur promotion pour cet hiver, car ces acteurs prennent des risques, savent parfaitement que l'incertitude pèse sur la saison d'hiver, mais engagent des fonds pour être prêts. Il est regrettable qu'Atout France ne soit pas dans cette logique, et indique qu'il est préférable de conserver le budget eu égard à l'incertitude sanitaire.

Par conséquent, bien que les crédits de l'opérateur soient en baisse dans le projet de loi de finances, la rapporteure spéciale ne demande pas de crédits supplémentaires, puisque ceux du PLFR 3 n'ont pas été consommés. Toutefois, elle s'interroge sur la pertinence de ce choix de baisse de la part du Gouvernement alors qu'il faudra des moyens budgétaires pour relancer la destination France et la promotion en 2021, d'autant que l'on peut prévoir une chute de la participation des entreprises privées au budget d'Atout France eu égard au contexte actuel. En 2020, les subventions pour charge de service public demeuraient à 30 millions d'euros, tandis que pour 2021, elles sont fixées à un peu plus de 28,6 millions, soit une diminution de - 2,2 %. Cette baisse fait suite aux réformes des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger entreprises depuis 2019 dans le cadre d'Action Publique 2022.

Les ressources propres d'Atout France sont également en baisse. En 2020, Atout France a reçu 4,9 M€ au titre des recettes issues de la délivrance des visas de 2019. Cette ressource a contribué à des actions de promotion de la destination France et de ses marques mondiales à l'international, en ciblant particulièrement les pays prioritaires pour le tourisme, définis en fonction du potentiel émetteur du marché. Par ailleurs, le montant des crédits qui seront versés en 2021 au titre des recettes des droits visas de 2020 est, pour l'heure, inconnu. Il sera en très forte baisse du fait de l'arrêt de l'activité touristique internationale. Il est donc à ce titre également étrange que le Gouvernement ne prévoie pas de compenser cette perte finançant habituellement les actions de promotion de l'opérateur.

En 2020, initialement, l'opérateur envisageait, lors de la présentation de son budget initial, d'atteindre un niveau de partenariat à hauteur de 36,80 M€. Toutefois, en raison de l'arrêt de l'activité touristique liée à la crise de la pandémie du Covid-19, un certain nombre d'évènements ont été reportés tels que « *Rendez-vous en France* » et « *Destination Vignobles* ». De fait, l'opérateur anticipe une baisse de 13,25 M€ de ses partenariats en 2020, soit une baisse de 36 % des produits attendus. En ce qui concerne la gestion et la répartition des effectifs, elles ne devraient pas changer au cours de l'année par rapport aux prévisions initiales.

Par ailleurs, en PLF 2021, le plafond d'emplois demandé est identique à celui du PLF 2020. Il est de 338 ETPT.

PARTIE 2 : UNE CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE NE PERMETTANT PAS D'APPRÉHENDER LA RÉALITÉ DE L'EFFORT NATIONAL EN MATIÈRE TOURISTIQUE

Le budget dédié au tourisme dans la loi de finances pour 2021 est, comme les années précédentes, éclaté sur de nombreux programmes relevant de diverses missions. Cette dispersion n'est pas à la hauteur des défis de la politique du tourisme tant à court terme qu'au long cours.

I. LA PLACE DU TOURISME DANS LE BUDGET : UN FLOU PERSISTANT QUI DESSERT L'ACTION DU GOUVERNEMENT

À court terme, les conséquences de la crise sanitaire frappent le secteur du tourisme plus que les autres. Pourtant, ce constat n'a pas généré de changement dans la maquette budgétaire ; au contraire, elle est encore plus éclatée cette année. De la même manière, le budget de crise contenu à la fois dans le *Plan de relance* et le *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ne prévoient pas de dispositifs particuliers en faveur du secteur du tourisme.

A. LA DISPERSION DU TOURISME DANS LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

La politique touristique, cruciale pour l'économie, ne fait pas l'objet d'une attention adéquate, comme l'illustrent l'effacement de sa place dans la mission *Économie* ainsi que son éclatement dans une multitude de programmes relevant de différentes missions, qui empêche de l'appréhender comme une véritable politique.

1. La perte d'importance du tourisme dans la mission *Économie*

Comme l'année passée, la rapporteure spéciale regrette la disparition du tourisme dans la mission *Économie* alors même que les constats précédents sur l'importance du tourisme domestique pour aider un secteur exsangue devraient conduire à admettre l'importance de la politique du tourisme dans l'économie, et non seulement comme une action relevant de la diplomatie.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les moyens spécifiquement alloués au tourisme figurent, selon les réponses au questionnaire budgétaire, dans l'action 23 *Industrie et services* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*. Il est avancé que cette action vise à promouvoir l'image touristique de la France et de ses savoir-faire, de structurer l'offre touristique, soutenir les filières et métiers dans leurs actions d'amélioration de la qualité et faciliter le départ en vacances de tous les publics.

Dans le projet de loi de finances pour 2021, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 0,62 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits seront transférés en gestion du programme 134 (DGE) vers le programme 220 (Insee). En effet, depuis 2019, l'enquête « Suivi de la demande touristique » des Français est reprise par l'Insee. Les marchés SDT seront soutenus via le programme 220 et il n'est pas prévu de crédits d'intervention pour l'action 23 au PLF 2021.

La rapporteure spéciale s'interroge sur le redéploiement de ces crédits, étant entendu que l'Insee a sous-traité sa mission auprès d'un cabinet privé et que l'institution n'est pas en mesure de produire et de mettre à disposition dans un délai raisonnable des données susceptibles de venir à l'appui de l'élaboration de politiques publiques adéquates.

Ensuite, force est de constater que depuis plusieurs années, il y a un effacement progressif du tourisme dans la mission *Économie*, qui retranscrit une indifférence vis-à-vis de ce secteur. Il est argué que la baisse des crédits d'intervention dédiés au tourisme traduit l'achèvement de la dévolution de la compétence tourisme aux collectivités territoriales.

	LFI 2017		LFI 2018		LFI 2019		LFI 2020		PLF 2021		Évolution 2020/2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	61 067	61 067	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Économie du tourisme et développement de l'activité touristique	1 774 289	3 650 373	741 230	1 842 156	4 292 643	1 416 144	697 689	1 109 080	0	620 000	- 100%	- 44%
3. Politique favorisant l'accès aux vacances	355 000	355 000	0	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000	0	0	- 100%	- 100%
Total de l'action 23 « Industrie et services » du P134	2 190 356	4 066 440	741 230	1 982 156	4 292 643	1 416 144	837 689	1 249 080	0	620 000	100 %	- 50%

S'il est avancé dans les réponses au questionnaire budgétaire que cette action est consacrée au tourisme, force est de constater que cela ressort très difficilement de la lecture du bleu budgétaire. L'action n° 23 *Industrie et services* est décrite dans le programme annuel de performance comme une action qui « vise à améliorer la compétitivité de l'industrie française en agissant sur son environnement économique, réglementaire et financier, en proposant un accompagnement les mutations économiques des entreprises industrielles et des territoires ».

Il est ajouté que « les interventions prioritaires portent sur les facteurs de compétitivité des entreprises, tels que l'innovation, les stratégies immatérielles (...), l'accès aux technologies de l'information et de la communication et à leurs usages, et le développement international ». La rapporteure spéciale s'interroge, partant, quant à l'interprétation de l'administration suivant laquelle cette action serait entièrement dédiée au tourisme, la simple mention du mot « tourisme » n'y figurant pas. La DGE est par ailleurs venue confirmer ces doutes en affirmant qu'il n'y a rien de prévu pour le tourisme dans la mission *Économie* pour le projet de loi de finances 2021.

2. L'éclatement budgétaire de la politique du tourisme

L'action de l'État en matière de tourisme se fait par l'intermédiaire de 21 programmes budgétaires relevant de 13 missions. Cependant, aucun programme n'est entièrement dédié au tourisme. Les dispositifs de soutien de l'État sont pluriels dans leurs contenus et leurs modes d'exécution centralisés ou déconcentrés, étatiques ou partenariaux, avec des organismes publics, des collectivités territoriales ou des associations. S'ajoutent ainsi aux crédits d'État recensés dans le document de politique transversale les concours financiers des collectivités territoriales et des opérateurs institutionnels locaux (comités régionaux et départementaux de tourisme, offices de tourisme, syndicats d'initiatives) ainsi que l'Union européenne, via les différents programmes communautaires en faveur de la cohésion ou du développement économique, ce qui confirme son caractère transversal. Cette construction rend peu lisible le budget accordé au tourisme dans le projet de loi de finances et affaiblit la crédibilité d'une politique pourtant cruciale. Il demeure par conséquent nécessaire de créer un programme dédié.

Dans le *Plan de relance*, le Gouvernement semble reconnaître l'importance du tourisme, car il y est abordé à de multiples reprises.

Ainsi, dans le programme n° 362, sont accordés pour 2021 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70 millions en crédits de paiement à la *Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience*. Au sein de cette action, 10 millions de crédits de paiement relèvent des aires protégées « pour la réalisation d'opérations de restauration ou de gestion des écosystèmes ainsi que pour des investissements permettant d'améliorer l'accès au public, l'éco-tourisme et l'éducation à l'environnement » et 5 millions d'euros de crédits de paiement relèvent du « renforcement des barrages avec des actions ponctuelles et limitées dans le temps sur des barrages présentant des intérêts majeurs, pour l'alimentation en eau et/ou pour le tourisme ». Il découle de cette construction que le tourisme ne relève que de l'énumération des possibilités, en fin de phrase, sans être considéré en lui-même et pour lui-même.

De la même manière, dans le programme n° 364 *Cohésion* à l'action 07, *Cohésion territoriale*, le tourisme durable est simplement mentionné dans une énumération des mesures utiles pour parvenir à la cohésion territoriale.

La rapporteure spéciale conteste ce choix de ne concevoir le tourisme que comme une modalité pour atteindre d'autres politiques, sans mise en valeur de l'importance du tourisme lui-même, comme une politique indépendante et valorisée.

Il est en outre complexe d'identifier tous les éléments qui participent à la politique du tourisme du fait de cet éclatement, ce qui rend difficile l'exercice pourtant fondamental de l'examen des crédits qui sont alloués à cette politique.

En creux, à travers ces références en de multiples missions et programmes, l'importance du tourisme est reconnue ; sans pour autant, donc, être valorisée dans la construction budgétaire pour 2021 – comme pour les années précédentes.

B. LA DIFFICILE ÉVALUATION DES MOYENS ANNONCÉS PAR LE GOUVERNEMENT POUR SAUVER LE SECTEUR

Malgré le fait que le secteur du tourisme est le plus en difficulté en raison de la crise sanitaire, et que la recrudescence de l'épidémie rend ces difficultés durables, le projet de loi de finances pour 2021 ne contient aucune mesure de nature à le redresser : à la coquille vide du *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* s'ajoute un *Plan de relance* axé sur la période post-Covid.

1. Le plan d'urgence face à la crise sanitaire : des mesures d'urgence appréciées en 2020, mais l'absence de crédits en 2021 pour les dispositifs exceptionnels d'aide aux entreprises rend difficile l'évaluation budgétaire

Les mesures d'urgence adoptées par le Gouvernement dans le cadre du Plan tourisme ont largement profité aux entreprises du secteur du tourisme. Les mesures déployées ont permis d'éviter faillites et licenciements en cascade, pour un total de près de 18 milliards d'euros accordés au secteur du tourisme.

Les principaux dispositifs portent sur le maintien de l'activité partielle après la période de reprise (sollicitée par 194 000 entreprises en mars et en avril 2020), l'élargissement de l'accès aux aides du Fonds de solidarité (perçues par 191 000 entreprises du tourisme au mois de mars pour 365 millions d'euros), le prêt garanti par l'État (sollicité par 62 500 entreprises à la mi-mai pour 6,2 milliards d'euros), la mise en place d'un PGE Saison, les reports et exonérations de cotisations sociales (estimés à 2,2 milliards d'euros). Les entreprises de l'hôtellerie-restauration, notamment, représentent plus de 10 % des bénéficiaires des prêts garantis par l'État, pour environ 1,3 milliard d'euros.

Au 25 septembre, parmi les mesures d'urgence, 758,3 millions d'euros ont été accordés *via* le fonds de solidarité à 527 834 entreprises, soit un montant moyen de 1 437 euros versés. L'aide exceptionnelle versée aux travailleurs indépendants, représentait, au 17 juillet, 87 millions d'euros pour 100 100 bénéficiaires.

Quant à l'investissement en « quasi fonds propres », lancé en octobre 2020, il dispose d'une enveloppe de 80 millions d'euros, qui s'ajoutent aux 390 millions prévus pour l'investissement « en fonds propres » – tous deux étant gérés par Bpifrance – et 225 millions d'euros pour le fonds dédié au tourisme social, géré par la CDC.

Pour rappel, le maintien de l'activité partielle pour ces entreprises leur a été accordé jusqu'au 31 décembre 2020. Le fonds de solidarité est resté ouvert pour les entreprises du secteur du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture également jusqu'à la fin de l'année 2020 avec un élargissement de son accès à des entreprises de plus grande taille et avec un seuil plus élevé de chiffre d'affaires ainsi qu'une aide majorée à 10 000 euros contre 1 500 maximum précédemment. Les exonérations de cotisations sociales pour les TPE et les PME du secteur ont également été maintenues. Un PGE Saison avec des conditions plus favorables que le PGE classique a été mis en place pour les acteurs du tourisme avec un plafond plus élevé. En effet, si le PGE classique est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires 2019, celui du PGE Saison a été porté aux trois meilleurs mois de 2019.

Les entreprises du secteur ont également pu profiter d'une annulation des loyers et redevances d'occupation du domaine public pour les TPE et PME durant la période de fermeture administrative. En parallèle, il était possible pour les collectivités territoriales de prévoir un allègement de la taxe de séjour et de la CFE, avec un financement partiel du manque à gagner par l'État. Un guichet unique a été créé pour simplifier l'accès des entreprises des secteurs cafés, hôtels, restaurants, tourisme, événementiel, culture et sport aux dispositifs. Un report des échéances de crédit jusqu'à 12 mois a également été prévu, ainsi que l'augmentation du plafond journalier des tickets restaurants de 19 à 38 euros, avec une utilisation autorisée les week-ends et jours fériés et uniquement dans les restaurants.

Toutefois, les choses sont peu claires s'agissant du maintien de ces dispositifs. D'un côté, le *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, annexé au projet de loi de finances, contient une ligne à ce sujet, mais sans crédits ; de l'autre, le Gouvernement a déposé un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour étendre le bénéfice des exonérations de charges aux entreprises du secteur du tourisme, mais uniquement dans la mesure où elles se trouvent dans l'obligation d'arrêter totalement leur activité ou si elles perdent au moins 50 % de leur chiffre d'affaires et se trouvent dans une zone soumise au couvre-feu. Il est par conséquent difficile de s'y retrouver dans les mesures que contient le projet de loi de finances. En outre, la rapporteure spéciale est d'avis que les conditions retenues par l'amendement déposé par le Gouvernement sont trop restrictives, c'est pourquoi elle a déposé un sous-amendement afin que puissent bénéficier de ce mécanisme pour 2021, soit les entreprises totalement à l'arrêt du fait de la crise sanitaire, soit seules qui ont perdu 50 % de leur chiffre d'affaires par rapport à la moyenne des deux années précédentes. Ce sous-amendement a malheureusement été rejeté.

L'absence de crédits alloués à la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ne vaut pas que pour ce mécanisme, mais pour tous les programmes de la mission. Outre la difficile compréhension du budget que cela cause, il en résulte un empêchement, pour les parlementaires, d'exercer leur droit d'amender le texte et d'en discuter. L'absence de crédits sur les mécanismes d'urgence pour le budget 2021 laisse à penser que la crise serait derrière nous. Ce n'est pas le cas. Partant, le secteur du tourisme demeure particulièrement dépendant de ces dispositifs.

Le Comité interministériel du tourisme du 12 octobre a entériné de nouvelles mesures dont notamment l'élargissement de la liste des entreprises bénéficiaires du plan tourisme (listes S1 et S1 *bis*) à de nouveaux bénéficiaires qui ont une activité fortement liée au tourisme ou à l'événementiel et le prolongement de la prise en charge à 100 % de l'activité partielle des entreprises du plan tourisme jusqu'au 31 décembre 2020, sans qu'à ce stade la question de son maintien pour 2021 n'ait été abordée. Cela cause un manque de prévisibilité pour les entreprises. Même pour les mesures annoncées, notamment s'agissant du maintien du fonds de solidarité, les modalités concrètes de mise en œuvre sont opaques.

La rapporteure spéciale s'interroge sur le maintien de la condition d'un bénéfice inférieur à 60 000 euros pour accéder au fonds de solidarité. En effet, il s'agit d'une question cruciale puisque les entreprises qui ont plusieurs sites, notamment les agences de voyage, ne peuvent accéder au fonds car c'est le numéro d'immatriculation qui est pris en considération au lieu de la diversité des numéros SIRET, ce qui les exclut du bénéfice du fonds de solidarité. La question a par conséquent été directement posée auprès du cabinet du ministre de l'économie, qui n'a pas souhaité y répondre. A en revanche été actée une ouverture de l'aide, qui est augmentée de 1 500 à 10 000 euros, à de nouveaux bénéficiaires.

S'agissant des mesures d'urgence, le manque de clarté dans le budget 2021 est un problème non seulement pour les députés qui doivent discuter de ce texte et en proposer une critique constructive, mais également pour les entreprises, privées de toute prévisibilité.

Il est primordial, pourtant, d'étendre le bénéfice du fonds de solidarité, du chômage partiel et des exonérations de charges pour toutes les entreprises du tourisme, au moins jusqu'au 31 décembre 2021, compte tenu de l'absence actuelle de tout marché ; ainsi que d'en faciliter l'accessibilité, notamment en supprimant la condition d'un seuil de bénéfices à 60 000 euros pour accéder au fonds de solidarité.

2. Le plan de relance : des avancées mais l'absence de prise en compte des difficultés spécifiques au secteur

Le plan de relance comprend des éléments positifs pour le secteur du tourisme. Toutefois, certaines mesures plus ciblées auraient été nécessaires.

a. Des avancées de portée générale ayant des implications sur le tourisme

Le plan de relance contient des aspects positifs vis-à-vis de certaines politiques qui, elles-mêmes, sont indispensables à la valorisation touristique. Il est cependant regrettable que le tourisme y soit peu abordé directement.

Il en va ainsi de la politique des transports, indispensable à la circulation des voyageurs sur le territoire. 4,7 milliards d'euros sont ainsi alloués au ferroviaire, ce qui va permettre de mieux relier les territoires, mais sans mesure directe pour le secteur du tourisme. Ainsi, notamment, le fret se voit attribuer 200 millions d'euros. Les trains de nuit bénéficieront de 100 millions, destinés à la rénovation de 50 voitures et à la relance des liaisons Paris-Nice et Paris-Tarbes. 1,5 milliard d'euros sont également octroyés à l'avion vert de demain et 1,2 milliard pour les mobilités du quotidien.

De la même manière, la politique culturelle, d'une importance cruciale pour attirer des touristes, est valorisée dans le *Plan de relance*. 2 milliards d'euros vont être alloués au secteur de la culture, dont 334 millions pour « la reprise d'activité des établissements publics patrimoniaux soutenant l'attractivité et le rayonnement international de la France » ; notamment pour soutenir le musée du Louvre, le château de Versailles, le musée d'Orsay ou l'Orangerie. Cette mesure est d'autant plus importante que la baisse de fréquentation touristique a des effets considérables sur les musées, qui ont par conséquent besoin de soutien.

FRÉQUENTATION DES MUSÉES ET MONUMENTS PARISIENS DE JANVIER À JUIN 2020

	Fréquentation 2020	Variation 2019/2020
Musée du Louvre	1 730 000	– 63,9%
Cité des sciences et de l'industrie	405 417	– 67,9%
Musée national d'histoire naturelle	353 946	– 66,1%
Arc de triomphe	263 883	– 65,4%
Grand Palais	223 245	– 58,3%
Sainte-Chapelle	183 171	– 73,3%
Panthéon	133 403	– 69%
Les catacombes	109 818	– 64,3%
Palais de la découverte	102 928	– 67,1%
Parc Zoologique de paris	87 158	– 70,9%
Tour Montparnasse	85 087	– 78,6%
Musée d'art moderne	82 326	– 30,3%
Musée de la vie romantique	43 200	– 39,3%
Musée Bourdelle	28 618	– 26%

Source : données CRT Île-de-France.

Par ailleurs, 280 millions d'euros seront affectés à une « relance par et pour le patrimoine, dans les territoires, valorisant les métiers d'art et les savoir-faire d'excellence ». Le secteur de la création artistique, composé du spectacle vivant et des arts visuels, sera également soutenu à hauteur de 426 millions d'euros, ce qui est crucial pour la reprise des événements culturels, qui jouent un rôle clé dans la fréquentation touristique et l'attractivité de certaines destinations.

D'autres mesures plus ponctuelles concernent le tourisme, avec des aides pour la transition écologique du parc des entreprises TPE/PME ou des mesures transversales destinées aux PME (transition écologique, transformation numérique, formation...), qui bénéficieront à travers celles-ci de 40 milliards d'euros d'aides. Ces mesures sont certes importantes, mais elles ne prennent pas en compte les difficultés spécifiques du secteur de l'hôtellerie-restauration.

b. Une action dédiée au tourisme durable qui, bien que louable, ne répond pas à l'urgence à laquelle fait face le secteur

Plus spécifique au tourisme, l'action 07 *Cohésion sociale*, contient des mesures propres au secteur, afin de l'orienter vers un tourisme durable avec 50 millions d'euros, qui seront consommés pour aider financièrement les entreprises du secteur du tourisme à opérer leur transition durable. Deux volets sont évoqués. Un premier consiste à soutenir le développement et l'adaptation d'activités de restauration durable (« 1 000 restaurants »), en particulier dans les communes rurales de moins de 20 000 habitants, en privilégiant les circuits d'approvisionnement courts et bas-carbone.

Un second réside dans l'accompagnement à la transition durable, notamment l'adaptation au changement climatique, des activités d'hébergements touristiques, en particulier dans les territoires ruraux (rénovation énergétique, plan d'économie circulaire, plan d'économie d'énergie, préservation des milieux, réduction d'émission de gaz à effet de serre, solutions innovantes en faveur d'un tourisme durable, etc.).

Si ce plan pour un tourisme durable est intéressant et reflète une ébauche d'élaboration à plus long terme d'une stratégie touristique, il n'en demeure pas moins qu'aucune mesure de sauvetage du secteur n'est prévue pour faire face à l'urgence ; le contexte retenu pour le projet de loi de finances 2021 ne semble pas correspondre à la réalité économique. En conséquence de la crise sanitaire, le secteur du tourisme risque, à court terme, de perdre 15 % de ses établissements faute de trésorerie et de perspectives.

c. Le renforcement salutaire de l'activité de financement et de garantie de Bpifrance

Le *Plan de relance* contient néanmoins un élément positif à cet égard, à travers le renforcement de l'activité de financement et de garantie de Bpifrance. Compte tenu du succès du prêt garanti par l'État auprès des entreprises du secteur touristique, la rapporteure spéciale se félicite des dotations supplémentaires accordées au profit du PGE.

En effet, la mission prévoit un renforcement des fonds de garantie de Bpifrance financement de 464 millions d'euros en autorisations d'engagement et 327 euros en crédits de paiement, qui viennent ainsi s'ajouter aux 100 millions ouverts en troisième loi de finances rectificative. Sur la période 2020-2022, il est prévu que la hausse de l'activité « financement-garantie » de Bpifrance représente 1 219 millions de dotations supplémentaires aux fonds de garantie. Plus spécifiquement, les moyens dédiés à la mise en œuvre des dispositifs de relance sont de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30 millions en crédits de paiement.

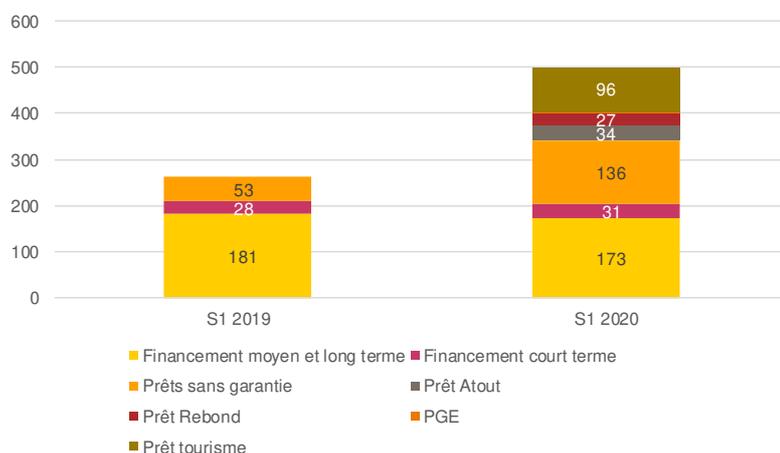
Les entreprises du secteur touristique ont largement bénéficié du prêt garanti par l'État : ainsi, les entreprises de l'hôtellerie-restauration, notamment, représentent plus de 10 % des bénéficiaires des prêts garantis par l'État, pour environ 1,3 milliard d'euros. Depuis la mise en place du PGE, 96 050 entreprises du secteur du tourisme en ont bénéficié pour un montant de 9,5 milliards d'euros. À titre de comparaison, le PGE a permis de distribuer à ce jour 102 milliards d'euros à 550 000 bénéficiaires, tous secteurs confondus. Le montant moyen des prêts à destination des entreprises du secteur est de 96 000 euros et plus de la moitié des prêts sont inférieurs à 50 000 euros. Les entreprises de la filière de la région Île-de-France sont les principales bénéficiaires, avec près de 3 milliards d'euros accordés depuis la mise en place du PGE. Viennent ensuite les régions PACA, avec 1,1 milliard d'euros en faveur de plus de 17 000 entreprises, et auvergne-Rhône-alpes avec près d'un milliard en faveur de plus de 11 500 entreprises. S'agissant de la durée des prêts, la durée du PGE est de 12 mois, amortissable sur 5 ans maximum et mobilisable jusqu'au 31 décembre 2020.

Plus spécifiquement quant au Prêt garanti de l'État (PGE) « tourisme » géré par Bpifrance, il a été attribué ou pré-attribué à 187 767 entreprises pour un montant global de 18,4 milliards d'euros, ce qui fait un montant moyen de 97 473 euros. S'agissant du PGE « Saison », depuis sa mise en place en août 2020, 1 535 entreprises du secteur du tourisme ont bénéficié d'un PGE pour un montant de 216 millions d'euros. Le montant moyen des prêts à destination des entreprises du secteur est de 135 000 euros. La mise en place récente du PGE saison mis en place à l'été 2020 ne permet pas encore d'avoir des résultats significatifs quant au déploiement par régions.

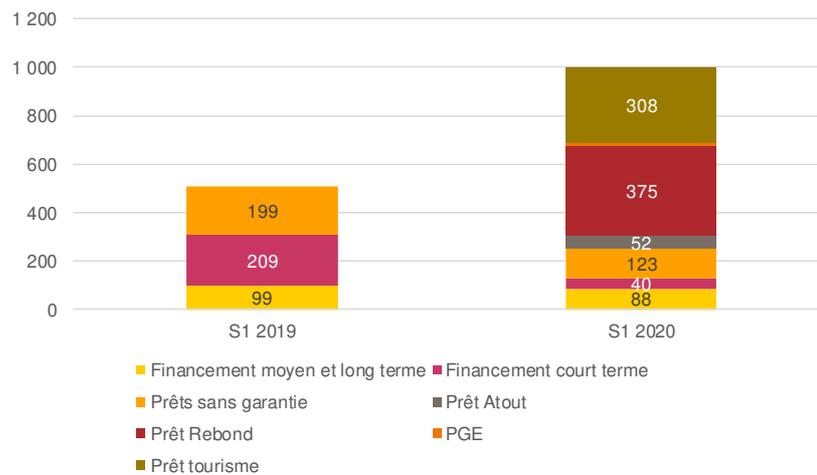
Enfin, le plan d'investissement a été renforcé avec le Prêt Tourisme de Bpifrance renforcé à hauteur d'un milliard d'euros, la dotation au groupe Caisse des dépôts de 600 millions de ressources pour offrir des prêts de court et long terme, plus de 1,3 milliard d'euros investis en fonds propres par la CDC et Bpifrance dans le secteur du tourisme, pour un effet attendu en matière d'investissement de 6,3 milliards d'euros. Près de 1 500 entreprises et leurs dirigeants ont ainsi pu bénéficier d'un accompagnement spécifique par Bpifrance s'appuyant sur du conseil, de la formation et des programmes d'accélération ; tandis que l'appui aux territoires est amplifié par la Banque des territoires, avec notamment un renforcement de la capacité de France tourisme ingénierie pour 29,5 millions d'euros pour l'ensemble. Dès 2020, le Fonds Tourisme Social Investissement sera triplé avec une augmentation de ses capacités d'investissement à hauteur de 225 millions d'euros et des critères d'éligibilité assouplis.

COMPARAISON DES FINANCEMENTS BPIFRANCE AU 1^{ER} SEMESTRE 2019 ET 2020

(en millions d'euros)



EN NOMBRE D'ENTREPRISES FINANÇÉES



Source : Bpifrance.

Toutefois, malgré les effets positifs indéniables du PGE, il ne s'agit pas d'une solution viable sur le long terme, étant entendu qu'il s'agit de prêts, qui s'accumulent et, qui par définition, devront être remboursés un jour. La rapporteure spéciale recommande par conséquent l'extension de l'échelonnement des PGE ainsi que la mise en œuvre croissante de solutions alternatives, afin de ne pas surendetter les entreprises du secteur touristique.

II. IL EST NÉCESSAIRE D'OPTER DANS UNE PLUS GRANDE MESURE POUR DES DISPOSITIFS CIBLÉS, BUDGÉTÉS ET PROPRES AU SECTEUR DU TOURISME

En raison de cette maquette budgétaire éclatant la politique du tourisme, le peu de mesures prévues dans le projet de loi de finances pour 2021 qui ont un impact sur le secteur du tourisme sont des mesures d'ordre général, insuffisamment ciblées, ce qui rend le projet peu ambitieux face à la nécessité de se doter des moyens de construire une véritable politique publique du tourisme.

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 2021 : DÉJÀ INSUFFISANT PAR RAPPORT AUX BESOINS DU SECTEUR

Le projet de loi de finances pour 2021, tel qu'il est présenté, sans amendement de la part du gouvernement, serait inadapté par rapport aux besoins du secteur.

1. Le contexte trop optimiste retenu par le Gouvernement dans le PLF 2021

Le budget pour 2021 ne semble pas prendre la mesure des dégâts que la crise sanitaire a générés sur le secteur du tourisme et continuera de causer en 2021. En effet, l'indice de confiance de l'OMT demeure à des niveaux bas records en raison d'une multitude de facteurs négatifs. Ainsi, les restrictions de voyage et la fermeture des frontières demeurant d'actualité dans certains pays, la persistance de l'immobilisation des principaux marchés émetteurs que sont les États-Unis et la Chine, les préoccupations de sécurité, la résurgence du virus et les risques de nouveaux blocages, le manque d'informations fiables et la détérioration de l'environnement économique sont autant d'éléments qui empêchent une reprise nette. Pour ces raisons, l'OMT considère que le tourisme intérieur reprendra plus rapidement que le tourisme international.

La pandémie continuant de progresser actuellement, les experts de l'organisation internationale estiment qu'il faudra entre deux et quatre ans pour parvenir de nouveau aux niveaux de 2019 en termes de fréquentation touristique. Le trafic aérien ne reprend que très lentement. Son niveau atteint 18 % de son niveau de juillet 2019, voire moins avec certains pays, dont le Royaume-Uni (12 % de son niveau de juillet 2019) et les États-Unis (4 %). De même, les activités récréatives continuent d'être touchées, alors qu'elles sont particulièrement nécessaires au tourisme domestique. En septembre, le nombre de sièges d'avions proposé par les marchés émetteurs internationaux à destination de la France se situait à 35 % seulement de la capacité 2019. L'instauration dernière du couvre-feu va encore empirer la situation.

Déjà, au mois de septembre, les nouvelles restrictions adoptées ont fait fuir les seniors de la région PACA, qui viennent d'habitude y passer l'été indien ; ainsi que les Allemands, qui sont une clientèle très importante à cette période de l'année. En quelques jours, après l'annonce des nouvelles restrictions liées à la Covid-19, la région est passée d'un taux de remplissage de 75 % à 5-10 %.

La rapporteure spéciale s'inquiète des effets pervers auxquels pourraient donner lieu les nouvelles mesures de restriction adoptées par le Gouvernement. Il est en outre étonnant que le programme annuel de performance de la mission *Plan de relance* mentionne un « contexte post-crise » alors que celle-ci semble loin d'être passée. Les prévisions retenues dans les documents budgétaires semblent, par conséquent, trop optimistes par rapport à la réalité, qui est celle de la persistance du virus et de la recrudescence des restrictions pesant sur les entreprises du secteur touristique. En outre, l'objectif du Gouvernement est que 30 % des fonds alloués au Plan de relance soient décaissés en 2021 ; alors que c'est dès maintenant qu'il faut le plus agir en soutien aux entreprises du secteur pour éviter les faillites futures.

En effet, ces dernières continuent, en 2021, d'être soumises à d'importants facteurs de risques : l'évolution de l'épidémie et des restrictions nationales et internationales de déplacement, qui auront des répercussions sur la reprise de la demande touristique étrangère. Les entreprises vont devoir s'adapter au changement de comportement des touristes dans un climat toujours incertain, avec un besoin de rassurer les voyageurs quant aux mesures d'hygiène mises en place pour les protéger, ainsi qu'à une possible baisse durable des voyages d'affaires avec l'accroissement du télétravail et l'accroissement des efforts de réduction de l'empreinte carbone des entreprises. Ces facteurs de risque seront d'autant plus importants à surveiller en fonction de la réduction des aides qui leur seront apportées en 2021.

2. Le contexte dégradé appelle la mise en place de mesures dédiées aux entreprises du tourisme susceptibles de leur permettre de refaire leurs marges et d'être compensées pour leurs pertes d'exploitation

En conséquence des constats précédemment formulés, il aurait été nécessaire de prévoir des mesures d'ordre général, qui n'engendrent pas un coût disproportionné pour l'État, afin de soutenir dans son ensemble le secteur du tourisme, qui ne peut se satisfaire, compte tenu des spécificités des risques pesant sur lui, des mesures d'urgence génériques adoptées par le Gouvernement.

À cet égard, la rapporteure spéciale regrette que le Gouvernement n'ait pas prêté attention à ses propositions d'adopter provisoirement un taux de TVA réduit à 5,5 % applicable aux entreprises du secteur du tourisme afin de leur permettre de refaire leurs marges.

Il est également possible d'aider les entreprises du tourisme au moyen d'incitations fiscales ; la rapporteure spéciale regrette leur absence dans ce projet de budget pour 2021, notamment en ce qui concerne les charges fixes des établissements liés au secteur du tourisme (abandon de plusieurs loyers de la part de propriétaires en contrepartie de déduction d'impôts).

Par conséquent, la rapporteure spéciale a déposé un amendement visant à créer un crédit d'impôt au profit des propriétaires accordant des annulations ou des remises de loyers portant sur les locaux commerciaux des entreprises qui exercent leur activité en lien avec le tourisme. En effet, les loyers commerciaux représentent en moyenne 11,8 % du chiffre d'affaires des professionnels CHRD et constituent ce faisant une charge incompressible qui les met particulièrement en difficulté puisqu'ils sont de fait placés en activité proche de zéro, tandis que le loyer demeure exigible dans son intégralité. Or, l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 permettant aux locataires de ne pas encourir de pénalités financières ou de résiliation de leurs contrats en cas de non-paiement des loyers n'était applicable que jusqu'au 10 septembre 2020. La rapporteure spéciale recommande donc la reconduite de ce dispositif.

Par ailleurs, la charte des bonnes pratiques des loyers commerciaux issue de la médiation des loyers est beaucoup trop restrictive puisque seuls 73,2 % des professionnels du secteur ont conclu des baux avec des bailleurs individuels. En parallèle, la rapporteure spéciale appelle de ses vœux la mise en place d'un crédit d'impôt ayant la même finalité : afin d'inciter les bailleurs à une remise au moins partielle des loyers, elle propose un crédit d'impôt déduisant le non-perçu des loyers découlant de l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020.

Dans la même logique, il demeure nécessaire de maintenir des réductions des loyers et redevances d'occupation du domaine public. Le Gouvernement a octroyé des annulations des loyers et redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux pour les TPE/PME du secteur du tourisme et de l'événementiel sportif pour la période de fermeture administrative : toutefois, compte tenu du fardeau qui pèse encore sur ces entreprises, il est nécessaire de maintenir ces mesures sans quoi elles feront faillite. Il faut des remises partielles proportionnelles à la perte de chiffre d'affaires.

En outre, la rapporteure spéciale propose la mise en place d'une taxe exceptionnelle de 10 % assise sur le montant de la réserve de capitalisation des acteurs de l'assurance, avec mise à contribution au profit du secteur du tourisme. Cette taxe avait été mise en place en 2011 sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Si depuis le début de la crise le Gouvernement s'est mobilisé en mettant en place les mesures d'urgence s'imposant (activité partielle, exonération des charges patronales ; en moyenne 30 % du total des charges d'exploitation) ainsi qu'un plan de soutien sectoriel à la filière lors du comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020, toutes ces aides ne couvrent pas les pertes d'exploitation des restaurateurs.

L'UMIH, principal syndicat du secteur, a évalué en avril la perte d'exploitation des entreprises du secteur CHRD à 9 milliards d'euros ; estimation corroborée par la Bpi, qui a évalué de son côté la perte d'exploitation consolidée du secteur CHRD entre 7,3 et 9,3 milliards d'euros en fonction des différentes hypothèses de reprise d'activité.

La rapporteure spéciale note qu'il serait également intéressant de créer un fonds de soutien au secteur dans sa globalité, qui serait destiné aux régions qui, elles-mêmes, abonderaient les entreprises bénéficiaires des moyens prévus à cet égard.

Afin de soutenir le secteur, il faudrait enfin étendre les modalités dérogatoires d'utilisation des titres restaurant et des chèques vacances.

3. Au sein du secteur du tourisme, certains secteurs sont particulièrement en difficulté et méritent un point d'attention spécial

Même dans le secteur du tourisme, la situation n'est pas comparable pour tous les acteurs. Les plus en difficulté ne sauront se satisfaire de mesures générales comme celles évoquées ci-dessus mais ont besoin d'urgence de mécanismes dédiés, notamment les opérateurs d'accueils collectifs de mineurs ainsi que les villages de vacances et agences de voyages.

a. Les centres de vacances et les opérateurs d'accueils collectifs de mineurs

Les entreprises du secteur touristique les plus touchées sont celles qui relèvent du tourisme social et solidaire, pour lesquelles la baisse de chiffre d'affaires se situe entre -40 et -60%. La situation est particulièrement difficile pour les centres de vacances et les opérateurs d'accueils collectifs de mineurs, en situation de détresse – l'activité pour 2020 n'y étant qu'à 30 % de son fonctionnement normal.

En effet, cette année, deux fois moins d'enfants sont partis en vacances en juillet (200 000 contre 400 000 en 2019), avec les pertes les plus importantes au mois d'août (75 000 contre 330 000). Le nombre de séjours a baissé de 19 200 en comparaison à 2019, ce qui représente une chute de 67 %. S'agissant des classes de découverte, la baisse d'activité sera d'environ -90 % sur l'année. Ces entreprises ont par conséquent subi en moyenne une perte de 40 000 euros de chiffre d'affaires chaque mois de mars à août dernier, soit 240 000 euros de pertes par centre et il y a un risque pour que ces conditions néfastes demeurent en 2021. Cette chute risque d'entraîner une faillite d'opérateurs, ce qui aura des conséquences pédagogiques, par la baisse de l'offre, économiques et sociales pour les territoires d'accueil, dont notamment la montagne, comme pour les enfants eux-mêmes.

Or, cela représente 10 000 emplois, soit 6 000 ETP. Ces opérateurs sont essentiels à la mise en œuvre des politiques publiques de départ en vacances des enfants et adolescents. Si l'État veut les voir perdurer dans le temps, ils doivent recevoir un traitement spécifique de la part des pouvoirs publics ; ce qui ne ressort pas du projet de loi de finances pour 2021.

Dans les faits, elles font l'objet de restrictions, qui ne sont toutefois pas prises en compte pour leur faire bénéficier d'aides d'urgence spécifiques. En effet, si le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports encourage les départs en vacances des mineurs, les académies interdisent souvent ces séjours. Il conviendrait que le Ministère de l'éducation nationale reconnaisse cette difficulté réelle et la corrige, en encourageant les départs intradépartementaux ou intrarégionaux, afin de compenser les chutes des départs inter-régionaux.

Il est donc primordial qu'un éclaircissement de la conduite à mener soit proposé afin que ces centres de vacances puissent avoir une meilleure visibilité. Il s'agit pour l'essentiel de structures de l'économie sociale et solidaire, qui rendent à notre jeunesse depuis des décennies, un service majeur en termes d'apprentissage, or il se pourrait que la durée de la crise leur soit fatale. C'est l'avenir de ces centres et donc les capacités d'accueil de nos enfants qui est en jeu.

C'est la raison pour laquelle il faudrait créer un fonds de solidarité dédié aux organisateurs et hébergeurs de classes de découverte bénéficiant de la reconnaissance de l'État (agrément de jeunesse et d'éducation populaire, du secteur du sport ou d'associations éducatives complémentaires de l'enseignement public) et aux colonies de vacances (hébergements collectifs de mineurs) pour couvrir une partie de leurs charges fixes pour 2021. Ce fonds serait doté de 20 millions d'euros et rattaché à la mission *Économie*. Il viserait à aider à hauteur de 15 000 euros par mois maximum les centres de vacances à payer leurs charges fixes dès lors qu'elles auraient perdu au moins 50 % de chiffre d'affaires en 2020 par rapport à la moyenne des deux années précédentes.

Focus sur le dispositif « Vacances apprenantes »

À l'issue du confinement, le dispositif des « Vacances apprenantes » a permis d'inciter les départs en vacances pour la période estivale 2020. Selon les données disponibles mi-août, 700 séjours organisés en juillet 2020 (soit 7 % des séjours) et 550 séjours organisés en août 2020 (soit 10 % des séjours) ont été déclarés comme relevant des « colos apprenantes ». Ces séjours correspondaient à 41 000 départs de mineurs en juillet 2020 (15 % de l'ensemble des départs) et à 16 000 départs en août 2020 (10 % du total). Ce sont essentiellement les séjours de vacances qui se sont inscrits dans ce cadre. Les « colos apprenantes » ont représenté 11 % des séjours de vacances de juillet (19 % des départs de mineurs en séjours de vacances) et 13 % des séjours de vacances d'août (11 % des départs de mineurs en séjours de vacances).

S'agissant des accueils de loisirs et de jeunes, le nombre de lieux d'accueil ouverts au mois de juillet 2020 n'a que légèrement reculé par rapport au mois de juillet 2019 (- 1,9%, soit une baisse de 341 lieux d'accueil) pour s'établir à 17 573. Au mois d'août, traditionnellement marqué par une moindre activité des accueils de loisirs et de jeunes, le nombre de lieux ouverts n'a baissé que de 0,1 % (même si le nombre de places a baissé de 12,2 % en raison des normes sanitaires). Le scoutisme a connu une baisse plus modérée en juillet 2020 par rapport à juillet 2019 (- 10% de lieux d'accueil ouverts ; - 14 % de places). En août, l'activité a même progressé en 2020 en comparaison d'une année 2019 en-deçà de la moyenne des années précédentes (+26 % de lieux ouverts en août après -19 % en 2019, soit +33 % de places ouvertes après - 26% en 2019).

Ainsi, grâce aux Vacances apprenantes et au dispositif écoles buissonnières, une partie des centres de vacances ont pu ouvrir cet été et limiter la dégradation de leur situation. Toutefois, la situation est de nouveau très inquiétante : tous les projets de séjours pour l'hiver 2020-2021 s'annulent les uns après les autres, en vertu d'un principe de précaution. À l'heure actuelle, les demandes de séjours enregistrés auprès de Savoie Montblanc Juniors par exemple est en baisse de - 40%. Or, ces centres, relevant de l'économie sociale et solidaire, ne pourront se relever d'une « année blanche » ; ils ne disposent pas des capacités financières pour affronter un tel scénario. La survie de ces centres est vitale pour l'économie de nos territoires, notamment ceux de montagne.

Le dispositif des Vacances apprenantes a déjà été prorogé jusqu'au 31 décembre 2020. La rapporteure spéciale propose de le proroger jusqu'au 31 décembre 2021 afin de soutenir l'activité des centres d'accueils collectifs de mineurs.

b. Les villages et clubs de vacances et les agences de voyages

L'activité des villages et clubs de vacances étant tournée vers les familles et les groupes, le mois de juillet a connu un lent démarrage, avant une seconde quinzaine acceptable. Le mois d'août a été meilleur que dans bien des prévisions ; toutefois les inquiétudes persistent pour l'automne et l'hiver, avec des annulations massives des publics groupes et seniors. Les réservations pour l'hiver sont en chute de - 30%, et les incertitudes demeurent quant à la dégradation de la situation. À titre d'exemple, VVF – anciennement Village Vacances Familles – devrait enregistrer une perte d'activité de 40 % en septembre.

Il est également primordial de venir en aide aux agences de voyages. En effet, en France, en 2018, ce sont 4 800 agences qui ont engendré un chiffre d'affaires de 11,4 millions d'euros, et près de 14 millions en 2019. La profession des distributeurs emploie 28 000 salariés qui font voyager des milliers de clients. Il est inconcevable de fermer les yeux sur la situation dramatique d'un pan économique aussi dynamique et indispensable. Pour rappel, aucun chiffre d'affaires n'est désormais généré de la part des agences de voyage. Pour autant, elles accèdent difficilement aux dispositifs d'urgence, notamment au fonds de solidarité, en raison du fait que ses conditions d'éligibilité ne prennent pas en compte la diversité des numéros SIRET des différents sites des agences de voyages et que, par conséquent, elles dépassent souvent le seuil maximal de 60 000 euros de bénéficiaires.

L'ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 prévoyait la possibilité, pour les agences de voyages, de proposer à leurs clients des avoirs plutôt qu'un remboursement en cas d'annulation de voyages dû à la crise sanitaire. Il est nécessaire de maintenir dans le temps cette mesure, *a minima* tout le temps du prolongement de l'état d'urgence sanitaire.

B. IL FAUT SE DONNER LES MOYENS STATISTIQUES DE CONSTRUIRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE ADAPTÉE ET RÉACTIVE EN MATIÈRE DE TOURISME

Pour se doter d'une véritable politique touristique, il faut se donner les moyens de créer une base de données fiable ainsi que d'une stratégie claire pour lui donner une substance.

1. Créer une plateforme de données efficace pour se donner la possibilité de construire des politiques publiques les plus adaptées aux besoins du secteur

La DGE a vu ses crédits réduits en raison du fait qu'ils ont été transférés à l'Insee pour ce qui concerne la production et la mise à disposition des données. Pourtant, pour être en mesure de construire une réelle stratégie touristique, les acteurs de ce secteur ont besoin de données fiables et aisément accessibles. Or, cet accès est extrêmement compliqué et, faute de données, les acteurs peinent à évaluer les actions à mener. L'Insee mène une action *a minima* et a en outre répondu avec difficulté aux questions de la rapporteure spéciale.

Force est de constater qu'au final, ceux qui ont le plus été en mesure de fournir des données dans le cadre de ce rapport sont les CRT, qui ont passé des partenariats privés pour bénéficier de leurs propres données, notamment avec des opérateurs téléphoniques, ce qui n'est pas une situation tenable et digne de ce secteur. Les CRT, qui ont besoin de données pour cibler leurs actions, n'ont pas pu accéder à celles de l'Insee, incapable de leur en fournir. Ils ont par conséquent passé un partenariat avec Orange pour récupérer les données des utilisateurs par l'intermédiaire de leur téléphone portable. Un des problèmes majeurs de ce type de comportement contraint est que, ce faisant, se pose un problème d'harmonisation des méthodes et donc de comparabilité des résultats régionaux entre eux.

Il faut mener une réflexion sur la collecte et le traitement des données du tourisme afin que tous les acteurs puissent bénéficier d'un appui à l'interprétation de leurs actions. Si nous voulons être à la hauteur de la concurrence internationale, il faut s'en donner les moyens. Il n'a jamais été aussi important qu'aujourd'hui de faire de la prospective et nous ne pouvons pas faire de la prospective sans données. Cela suppose d'augmenter le budget alloué au tourisme. Face à la diversification des comportements, il faut aussi se doter de meilleurs indicateurs de suivi. Il faut à tout prix que les acteurs locaux du tourisme puissent s'appuyer sur un échelon national non déficient ! Il n'est pas acceptable qu'en France, sur un secteur économique aussi important que le tourisme, l'accès aux données ne soit rendu possible que grâce à des opérateurs privés.

Il est ainsi nécessaire de réussir à quantifier la fréquentation touristique, le nombre de nuitées des touristes Français et étrangers, de mesurer le rapport touristes Français/touristes étrangers, le poids des hébergements marchands/non-marchands, connaître la fréquentation dans les locations de vacances et établissements collaboratifs, améliorer l'observation des résidences de tourisme et villages de vacances, connaître la consommation touristique pour chaque région, connaître le nombre d'emplois touristiques pour chaque région, développer des indicateurs conjoncturels rapides, fiables et pérennes, disposer de grandes données prospectives sur les grandes tendances du tourisme.

Or, « les gouvernements, les professionnels du tourisme comme le grand public attendent particulièrement de la statistique publique qu'elle les éclaire sur les conséquences immédiates de la crise pour le secteur » ⁽¹⁾, étant entendu que les recettes du tourisme international représentent 22 % des exportations de services de la France en 2019. Mais les modes de production statistique habituels ont été mis à l'épreuve de l'arrêt des enquêtes au contact des voyageurs internationaux.

Il y a des données qui ont été produites par Atout France, qui avait été missionné en 2020 par l'État pour conduire une démarche de conception d'un nouvel outil d'observation du secteur permettant d'obtenir des statistiques actualisées. Ainsi, les prévisions pour 2020 et 2021 résultent d'une estimation des services d'Atout France. Atout France a ainsi travaillé sur plusieurs scénarii entre un « fort impact de la crise sanitaire » (données dans le tableau du PAP) et un « impact plus modéré » (estimation de 40 millions d'arrivées internationales en 2020 et de 72 millions en 2021). Comme pour le nombre de touristes étrangers, les données sur les recettes du tourisme international affichées pour 2020 et 2021 résultent d'une projection d'Atout France. Selon un scénario avec un « impact plus modéré », les estimations d'Atout France sont de 26 milliards de recettes touristiques internationales en 2020 et de 47 milliards en 2021.

(1) https://blocnotesdeleco.banque-france.fr/sites/default/files/billet_bdp_184_vf_4.pdf.

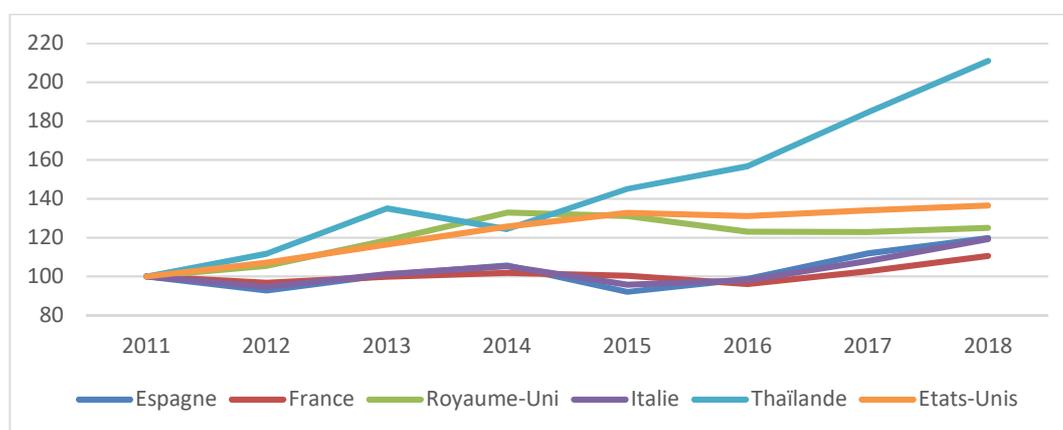
2. Se doter d'une stratégie claire et renforcer l'attractivité de la France pour préparer la reprise

Face à la perte de parts de marché de la France en matière touristique, il est nécessaire de se doter d'une stratégie de long terme, mettant en avant le tourisme comme une véritable politique, dotée de moyens à la hauteur de ses ambitions.

a. La France est en situation de perte des parts de marché

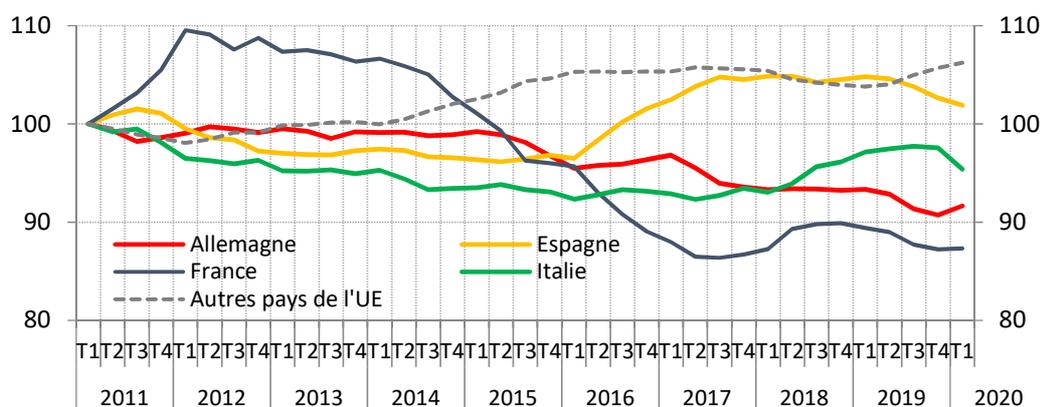
Selon la Banque mondiale, la France se situe en 2018 à la troisième place en termes de recettes (67 milliards de dollars), après les États-Unis (256 milliards) et l'Espagne (81 milliards de dollars), devant la Thaïlande (65 milliards), le Royaume-Uni (48 milliards) et l'Italie (51 milliards). Cependant, en évolution, la France est le pays pour lequel la croissance est la plus faible depuis 2011.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA FRANCE DANS LE TOURISME MONDIAL (BASE 2011)



La tendance générale pour la politique touristique de la France est la perte de parts de marché. Au premier trimestre 2020, elle possède 13,5 % des parts de marché des voyages au sein de l'Union européenne, contre 16,7 % pour l'Espagne et 10,3 % pour l'Italie. Depuis 2012, la France perd continuellement des parts de marché et, en termes d'évolution de parts de marché, elle a été dépassée par les autres pays de l'Union européenne en 2015.

L'ÉVOLUTION DES PARTS DE MARCHÉ DE LA FRANCE COMPARATIVEMENT AUX PAYS DE L'UE



En prévision de la reprise, il faut s’efforcer de rendre attractif le territoire français tant pour les entreprises du secteur que pour les voyageurs internationaux. Même si la reprise n’est pas pour demain, c’est maintenant qu’il faut se donner les moyens d’élaborer certaines actions. Or, mis à part le plan tourisme durable doté de 50 millions d’euros, le projet de loi de finances pour 2021 ne met pas l’accent sur les mesures de soutien à la construction d’une stratégie touristique.

b. Il faut renforcer l’attractivité de la destination France pour les touristes

Lors du quatrième comité interministériel du tourisme du 17 mai 2019, un « plan détaxe » comprenant trois mesures avait été annoncé par le Gouvernement afin d’optimiser les retombées économiques du tourisme. Ces mesures étaient la baisse du seuil de détaxe de 175 à 100 euros, l’élargissement de la période de détaxe de 1 à 3 jours, et la hausse du plafond de remboursement TVA due aux non-résidents dans le cadre d’une détaxe de 1 000 à 3 000 euros. La hausse du plafond de remboursement à 3 000 euros dans le cadre des opérations de détaxe suppose une modification législative afin de prévoir un plafond autre que celui qui est fixé par l’article D. 112-3 du code monétaire et financier, qui est appelé par l’article L. 112-6 du même code. La rapporteure spéciale propose donc de compléter l’article L. 112-6 du code monétaire et financier afin de donner une base légale à la modification réglementaire qui devra être réalisée par le Gouvernement en 2020.

Cette mesure va dans le sens des actions prises par le Gouvernement. Ainsi, un arrêté du 23 juillet 2020 prévoit un abaissement du seuil de la détaxe afin de faciliter la consommation touristique des étrangers sur le territoire français en leur permettant de récupérer le montant de la TVA sur leurs achats dès lors que leur montant est supérieur sur trois jours à 100 euros au lieu de 175 euros jusqu’alors. Il faut donc aller au bout de cette logique.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa deuxième réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

Suivant les recommandations de la rapporteure spéciale, la commission a adopté les crédits de la mission Action extérieure de l'État, non modifiés.

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

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Comité régional du tourisme d’Ile-de-France

– M. Christophe Decloux, directeur général

Direction générale des entreprises

– M. Nicolas Dupas, sous-directeur du tourisme

Banque de France

– M. Marc-Alain Bahuchet, directeur de la balance des paiements
– Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire

Insee

– Mme Elisabeth Kremp, cheffe du département des synthèses sectorielles –
direction des statistiques d’entreprises

Comité régional du tourisme de la région PACA

– M. Loïc Choveron, directeur général

Ministère de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports

– M. Mathias Lamarque, sous-directeur de l’éducation populaire

Atout France

– Mme Caroline Leboucher, directrice générale