

N° 2190

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juillet 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ⁽¹⁾

sur le tourisme

ET PRÉSENTÉ PAR

MME MARGUERITE DEPREZ-AUDEBERT ET M. DIDIER MARTIN,

Députés

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

La mission d'information sur le tourisme est composée de : M. Vincent Rolland, président ; Mme Marguerite Depez-Audebert et M. Didier Martin, co-rapporteurs ; Mmes Anne Blanc, Marie-Noëlle Battistel, Annaig Le Meur, Monique Limon, Graziella Melchior, Valérie Oppelt et Anne-Laurence Petel, MM. Dino Cinieri, Roland Lescure, Richard Lioger, Éric Pauget, François Ruffin et Jean-Bernard Sempastous, membres.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS DU PRÉSIDENT M. VINCENT ROLLAND	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LE CONSTAT : LA FRANCE NE PEUT SE CONTENTER DE SON TITRE DE « PREMIÈRE DESTINATION MONDIALE »	15
I. LA FRANCE, PREMIÈRE DESTINATION MONDIALE : UNE CHANCE POUR L'ÉCONOMIE	15
A. 89,3 MILLIONS DE VISITEURS ÉTRANGERS ACCUEILLIS EN 2018 : UN RECORD POUR LA FRANCE QUI CONSERVE SA PREMIÈRE PLACE	15
B. 7,2 % DU PIB : L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE REPRÉSENTE UNE PART CONSIDÉRABLE DE L'ACTIVITÉ	19
1. La consommation touristique intérieure	19
2. Une contribution favorable au rééquilibrage de la balance courante.....	19
3. Un secteur créateur d'emplois et de richesses dans les territoires	21
II. CES BONS RÉSULTATS MASQUENT DES DIFFICULTÉS NOMBREUSES.	21
A. LA FRANCE N'EST QUE TROISIÈME EN TERMES DE RECETTES ÉCONOMIQUES TIRÉES DU TOURISME	22
1. Des recettes décevantes.....	22
2. Deux facteurs d'explication principaux : la France est une destination de transit et n'offre pas aux touristes toutes les opportunités de consommation.....	23
B. LA FRANCE PERD DES PARTS DE MARCHÉ.....	24
1. La France peine à capter les fruits de la croissance du tourisme au niveau mondial.....	24
2. La France se laisse distancer en termes de recettes	25
C. L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE FRANÇAISE SOUFFRE DE FAIBLESSES BIEN CONNUES	26

1. Des difficultés structurelles anciennes et bien identifiées	26
2. Des difficultés conjoncturelles avec les mouvements sociaux et la crise des « gilets jaunes » dont les effets pourraient se poursuivre à plus long terme	30
III. UN POTENTIEL DE CROISSANCE À CAPTER DANS UN ENVIRONNEMENT FORTEMENT CONCURRENTIEL	31
A. LES FLUX TOURISTIQUES VONT CROÎTRE	31
B. UN ENVIRONNEMENT FORTEMENT CONCURRENTIEL.....	32
1. Des destinations toujours plus nombreuses	32
2. Une intensité concurrentielle accentuée par les usages numériques.....	32
DEUXIÈME PARTIE : PROMOUVOIR UNE CROISSANCE SOUTENABLE POUR UN TOURISME EN QUÊTE DE SENS.....	35
I. LES ASPIRATIONS NOUVELLES POUR LE TOURISME DE DEMAIN	35
A. DES ASPIRATIONS À REBOURS DU TOURISME DE MASSE.....	35
B. AUTHENTICITÉ, EXPÉRIENCE ET DURABILITÉ	36
1. L'authenticité et l'expérience : des valeurs devenues incontournables.....	36
2. Les aspirations aux voyages durables, éthiques et responsables	37
II. POUR UNE CROISSANCE SOUTENABLE DU TOURISME	39
A. LE DÉFI CLIMATIQUE.....	39
1. Le tourisme de masse, un risque pour l'écologie.....	39
2. Les bouleversements climatiques, une menace pour le développement touristique.....	40
B. CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE POUR LE TOURISME DURABLE.....	42
C. ENCOURAGER UNE RÉPARTITION ÉQUILIBRÉE DES FLUX SUR LES TERRITOIRES.....	46
1. Reconquérir la clientèle de proximité et la clientèle française	46
2. Développer une politique des transports adaptée.....	49
a. La desserte des territoires touristiques par le train	49
b. Encourager le développement des aéroports régionaux.....	50
TROISIÈME PARTIE : LE TOURISME DES SENS : MISER SUR LES ATOUTS FRANÇAIS POUR DIFFÉRENCIER NOTRE OFFRE.....	55
I. MISER SUR L'OFFRE CULTURELLE DANS LES TERRITOIRES	55
II. L'ART DE VIVRE À LA FRANÇAISE DOIT ÊTRE VALORISÉ DANS L'OFFRE TOURISTIQUE.....	57
A. L'ART DE VIVRE, UNE FORCE FRANÇAISE.....	57
B. L'EXEMPLE DE L'ŒNOTOURISME ET DU TOURISME DE GASTRONOMIE.....	58
1. La gastronomie, un vecteur de rayonnement économique et culturel	58
2. Développer l'œnotourisme.....	59

QUATRIÈME PARTIE : INSUFFLER DU BON SENS DANS LES POLITIQUES TOURISTIQUES	63
I. CONSTRUIRE UNE CULTURE DE L'ACCUEIL	63
A. FAIRE NAÎTRE ET VALORISER UNE CULTURE FRANÇAISE DE L'ACCUEIL	63
1. Sortir de la défiance française pour le tourisme.....	63
2. Diffuser une culture de l'accueil à l'échelle de la société	64
3. Encourager l'amélioration de la qualité de l'accueil chez les professionnels du tourisme.....	65
B. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DU TOURISME	65
C. FAIRE DES MÉTIERS DU TOURISME UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE	66
D. ASSURER LA QUALITÉ DU PRIMO-ACCUEIL.....	67
II. ENCOURAGER LA CONSOMMATION TOURISTIQUE	70
A. ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE EN MATIÈRE DE DÉTAXE..	71
1. Des annonces récentes pour élargir le dispositif de la détaxe.....	71
2. Des pistes existent encore pour élargir la détaxe et simplifier le circuit	72
B. L'OUVERTURE DES COMMERCES : DES ÉVOLUTIONS SALUTAIRES, ENCORE À PARFAIRE.....	73
1. Un cadre législatif désormais davantage propice à la consommation des touristes	73
2. La question du travail le 1 ^{er} mai : une clarification nécessaire de la loi	75
III. ASSURER LES CONDITIONS DU RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT	76
A. L'OFFRE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE FRANÇAISE EST CONFRONTÉE À UN DOUBLE DÉFI QUANTITATIF ET QUALITATIF	76
B. GARANTIR UNE RÉGULATION ÉQUILIBRÉE ENTRE LES ACTEURS TRADITIONNELS DE L'HÉBERGEMENT ET LES ACTEURS DU NUMÉRIQUE	78
1. Acteurs traditionnels et agences de réservations en ligne.....	78
2. Acteurs traditionnels et plateformes de réservation en ligne	80
C. MAINTENIR LES DISPOSITIFS FINANCIERS MIS EN PLACE POUR SOUTENIR LE RENOUVELLEMENT DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE	81
D. RÉPONDRE AU BESOIN DE SIMPLIFICATION DES NORMES DES PROFESSIONNELS.....	82
E. DES PISTES POUR RÉPONDRE À LA PROBLÉMATIQUE DES « LITS FROIDS ET VOLETS CLOS »	83
IV. REPENSER LA GOUVERNANCE POUR GAGNER EN EFFICACITÉ ET CONSTRUIRE UNE VISION COMMUNE	84
A. À L'ÉCHELLE NATIONALE, DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION PUBLIQUE ET POLITIQUE AU TOURISME.....	84

1. Renforcer le portage politique et administratif de la politique du tourisme	84
2. Conforter la dimension partenariale du tourisme avec Atout France	87
a. Atout France : le succès d'un modèle qui associe acteurs publics et privés	87
b. Des moyens qui doivent rester à la hauteur des ambitions de la stratégie touristique pour la France.....	88
B. À L'ÉCHELLE LOCALE, CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DE CHACUN	88
1. L'organisation territoriale du tourisme est complexe et éclatée	88
2. Des efforts de clarification et de rationalisation sont encore nécessaires.....	90
a. La question du transfert de compétences de la commune à l'intercommunalité : une réforme juste dans son principe, complexe dans son application	90
b. La région doit devenir chef de file de la politique touristique	90
c. Une politique de contractualisation impliquant les acteurs publics et privés.....	91
d. D'autres pistes de simplification et de rationalisation	92
3. Donner aux communes touristiques les moyens de jouer un rôle moteur pour leur territoire.....	92
a. La nécessaire prise en compte des dépenses supportées par les communes touristiques	92
i. Des évolutions bienvenues en faveur des communes touristiques dans le cadre du dernier projet de loi de finances	92
ii. La réforme de la taxe de séjour.....	93
b. Mieux représenter les communes touristiques dans les instances de décision des intercommunalités.....	94
V. AMÉLIORER LES CHIFFRES ET LA CONNAISSANCE : UN PRÉALABLE INNDISPENSABLE POUR L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE DE DEMAIN	96
A. DES STATISTIQUES INSUFFISANTES	96
B. UN OBSERVATOIRE NATIONAL POUR LE TOURISME.....	97
1. Un pilotage unifié	97
2. Améliorer la qualité et la pertinence des statistiques sur le tourisme	97
3. Diffuser les données auprès des entreprises en approfondissant la politique d' <i>open data</i>	98
LES PRÉCONISATIONS	101
ANNEXE 1 : SIMULATION DE RÉALISATION DE LA PROPOSITION N° 24	105
ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA TAXE DE SEJOUR ET PRINCIPAUX DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES.....	106
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	107

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION.....	113
ANNEXE 5 : LISTE DES RÉCENTS RAPPORTS PARLEMENTAIRES SUR LE TOURISME	117

AVANT PROPOS DU PRÉSIDENT M. VINCENT ROLLAND

Malgré ses nombreux atouts et contrairement à une idée reçue, la France n'est pas la première économie touristique : elle n'est que troisième en termes de recettes tirées du tourisme. Pourtant, elle a certainement les capacités pour le devenir : la France offre une variété de paysage d'une grande richesse, une offre culturelle mondialement réputée, et une diversité de l'offre qui lui permet de conquérir des clientèles multiples.

Le tourisme en France reste encore une « belle endormie » : le développement de l'économie touristique en France est donc un enjeu stratégique de taille, qui justifie pleinement la création de la présente mission d'information.

Cette mission d'information s'est attachée à aborder les enjeux touristiques dans leur globalité. Nous avons pour cela auditionné plus d'une cinquantaine d'organismes. Nous avons tenu à entendre les professionnels du secteur, concernés au premier chef, mais également les administrations compétentes et les acteurs de terrain. En effet, **le tourisme est une politique profondément ancrée dans les territoires**, et qui constitue pour ces derniers un vecteur important de développement. C'est dans cet esprit que la mission a également effectué quatre déplacements, organisés autour de thématiques spécifiques : le tourisme de montagne, le tourisme urbain, le tourisme de patrimoine, l'œnotourisme, et le tourisme ultramarin.

Nos travaux nous ont permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

La France tire aujourd'hui insuffisamment profit de la demande touristique mondiale. Elle souffre notamment d'un parc d'hébergement vieillissant et d'une desserte des territoires encore trop limitée. Les efforts de promotion peuvent encore gagner en efficience, tout comme la qualité de l'accueil.

Ces défis se posent dans un contexte où la concurrence internationale s'accroît, et où notre économie touristique fait face à de nouveaux risques. À ce titre, votre président est particulièrement sensible à la **question du Brexit**, qui nécessite de renforcer les efforts de promotion à destination des clientèles britanniques, et d'anticiper, pour mieux en diminuer la portée, les contraintes administratives nouvelles qui en résulteront.

Les rapporteurs font des propositions tout à fait pertinentes pour améliorer la qualité et la compétitivité de l'offre touristique française. Votre président souhaiterait insister sur quelques-unes d'entre elles :

– Un **secrétaire d'État rattaché au Premier ministre** est aujourd'hui nécessaire, pour redonner au secteur toute l'impulsion publique et politique dont il a besoin. La France doit en effet afficher une ambition politique volontariste, à l'image des plans « neige » et « littoral » mis en place dans les années 1960 ;

– Il apparaît tout à fait prioritaire de libérer les acteurs du tourisme des **contraintes réglementaires et administratives**, encore trop nombreuses ;

– L’offre pour un **tourisme durable et authentique**, fondée sur l’expérience, doit être valorisée pour marquer les esprits des vacanciers ;

– La question du **parc d’hébergement** mérite en attention particulière, et le sujet des « **lits froids et volets clos** » doit faire l’objet d’une action forte des pouvoirs publics. C’est toute la boîte à outils de l’action publique qui doit être mobilisée pour répondre à cette problématique ;

Enfin, votre président souhaiterait mettre en garde contre une vision trop administrative de l’organisation des compétences liées au tourisme sur les territoires. En la matière, **c’est le pragmatisme qui doit l’emporter**, et **l’organisation des compétences doit être capable de s’assouplir et de s’adapter selon les spécificités locales. Cette approche territoriale doit aussi primer en matière de promotion**. À ce titre, votre président estime que la promotion de la France auprès des Français doit revenir aux acteurs de terrain, que sont les comités régionaux et départementaux du tourisme.

INTRODUCTION

La France bénéficie, par son histoire et sa géographie, d'une diversité inégalée de ressources, de paysages et de sites d'intérêt touristique. Le désir de découvrir la France est profondément inscrit dans l'imaginaire touristique. La diversité de l'offre française lui permet de n'être pas dépendante d'un seul type de clientèle, mais de conquérir des segments de marchés ciblés, des populations différentes. La France peut miser sur son offre culturelle, de loisir, sportive, sur le tourisme urbain et rural, le tourisme balnéaire ou encore le tourisme de montagne. Elle séduit des visiteurs français, européens, ou venus d'horizons plus lointains, qui se rendent en France pour le tourisme d'agrément ou le tourisme d'affaires, et bien souvent les deux à la fois. Elle attire des clientèles à fort pouvoir d'achat, grâce à la renommée du secteur du luxe, mais également des clientèles plus modestes, grâce notamment à la vaste gamme de son offre d'hébergement.

Le tourisme est donc une chance pour la France. C'est également un secteur stratégique de l'économie française. Avec 7,2 % du PIB, le secteur représente plus de deux fois la part du secteur agricole. L'économie touristique contribue également de façon structurelle au rééquilibrage de la balance courante.

Pourtant, et c'est probablement là le plus grand paradoxe du tourisme en France, **ce secteur tend souvent à être laissé de côté par les pouvoirs publics.** Or, le « laisser faire » ne suffira pas à maintenir notre place.

La France s'est certes fixée pour objectif d'accueillir 100 millions de touristes d'ici 2020, et de lever 60 milliards d'euros de recettes. Mais au-delà de ces objectifs chiffrés, l'ambition politique pour le tourisme reste insuffisamment affirmée. **La France tend en effet à se reposer de façon excessive sur son rang de première destination mondiale.** Ces bons résultats véhiculent l'idée selon laquelle le tourisme en France « marche tout seul », sans qu'une stratégie politique forte n'est nécessairement besoin d'être élaborée.

Or les défis sont aujourd'hui nombreux. En effet, et c'est un point qui figure au cœur de ce rapport, **si la France est première destination en termes de fréquentation touristique, elle n'est que troisième en termes de recettes tirées de l'économie touristique.** Ce décalage entre le nombre de touristes accueillis, et les recettes que notre pays parvient à en tirer est très ancien. Des marges de manœuvre considérables existent encore pour exploiter tout le potentiel du développement de l'offre touristique française. Ce rapport a vocation à présenter plusieurs leviers pour que la France puisse **franchir une nouvelle marche du podium.**

Alors que la croissance touristique des flux est en pleine progression au niveau mondial, la France peine à se positionner face aux destinations

concurrentes, et perd des parts de marché. Dans ce contexte, il est aujourd'hui temps de **définir les grandes lignes d'une stratégie pour le tourisme de demain**.

La stratégie pour le tourisme de demain doit nous permettre d'envisager une **croissance soutenable** de ce secteur d'activité. C'est ce que vos rapporteurs entendent par l'idée d'un **tourisme « en quête de sens »**.

C'est d'abord en répondant aux **aspirations des touristes pour un tourisme « de sens »** que la France sera à même de construire une stratégie touristique véritablement compétitive. La France doit en effet miser sur les atouts d'une destination verte, et faire du **tourisme durable** une priorité.

La question de la juste répartition des flux touristiques doit être placée au cœur de la stratégie pour le tourisme de demain. Elle répond à un double impératif : lutter contre la concentration excessive des touristes sur certaines zones délimitées, mais surtout, permettre aux territoires de tirer tout le potentiel qu'offre le développement de l'offre touristique pour le développement économique local.

Pour construire la stratégie touristique de demain, la France doit jouer sur les atouts qui peuvent lui permettre de se différencier et de gagner en compétitivité hors prix. C'est pour cela que vos rapporteurs appellent au développement du **tourisme « des sens »**. La France a tout à gagner en misant sur la valorisation de l'offre touristique construite autour de « l'art de vivre » à la française. Ces atouts, qui ne peuvent être reproduits ailleurs, permettent en outre de valoriser une offre partout sur les territoires, et méritent donc d'être développés.

Enfin, vos rapporteurs ont identifié de nombreuses **mesures « de bon sens »**, pour répondre aux grands défis auxquels l'économie touristique fait aujourd'hui face. Ils ont établi cinq grandes orientations pour que l'économie touristique de demain puisse gagner en compétitivité :

– **la France doit se donner les moyens de construire une vraie culture de l'accueil, du service, et de l'hospitalité**. C'est une faiblesse française avérée qui pénalise aujourd'hui lourdement notre économie et le secteur touristique en particulier ;

– **la consommation touristique peut être encore davantage encouragée**. Vos rapporteurs identifient ainsi plusieurs leviers pour que la France puisse augmenter les recettes tirées des flux touristiques. Il convient également de tirer parti des nouvelles façons de vendre des produits touristiques mises en œuvre par les opérateurs en ligne ;

– la France doit également offrir aux professionnels du **secteur de l'hébergement** un cadre approprié pour financer le renouvellement d'un parc vieillissant, qui ne répond pas suffisamment aux nouvelles attentes des touristes ;

– **la connaissance des phénomènes touristiques** doit être considérablement approfondie, pour renforcer la pertinence de l’offre par rapport aux évolutions de la demande ;

– enfin, la gouvernance du tourisme aux échelles nationale et locales doit être profondément repensée, afin de donner une nouvelle impulsion politique pour le tourisme de demain et envoyer un signal fort aux acteurs du secteur.

PREMIÈRE PARTIE : LE CONSTAT : LA FRANCE NE PEUT SE CONTENTER DE SON TITRE DE « PREMIÈRE DESTINATION MONDIALE »

La France forte de ses nombreux atouts est la première destination touristique mondiale. Ces bons résultats français en matière de tourisme doivent certes nous réjouir, mais ils doivent également être nuancés.

La France ne tire pas tout le potentiel que le tourisme peut offrir pour la croissance et l'emploi. Si la France est bien première destination mondiale, elle n'est que **troisième en termes de recettes tirées du tourisme**. La France perd des parts de marché, alors que la concurrence s'accroît du fait du développement de nouvelles destinations et des exigences croissantes des touristes. Dans ce contexte, les faiblesses structurelles de la France l'empêchent d'exploiter tout le potentiel offert par le développement de l'économie touristique.

I. LA FRANCE, PREMIÈRE DESTINATION MONDIALE : UNE CHANCE POUR L'ÉCONOMIE

La France conserve en 2018 son rang de première destination touristique mondiale. Le nombre de touristes dépasse du reste largement les 89,3 millions recensés pour cette année, puisque ce chiffre ne prend pas en compte les touristes domestiques.

L'économie touristique est une chance pour notre économie : le secteur représente 7,2 % du PIB, 2 millions d'emplois directs et indirects, 313 000 entreprises, principalement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) qui participent au dynamisme des tissus économiques locaux.

A. 89,3 MILLIONS DE VISITEURS ÉTRANGERS ACCUEILLIS EN 2018 : UN RECORD POUR LA FRANCE QUI CONSERVE SA PREMIÈRE PLACE

Avec 89,3 millions de touristes étrangers accueillis pour l'année 2018, la France maintient son titre de première destination mondiale. Le volume de la fréquentation touristique atteint ainsi un nouveau record, avec une augmentation de 3 % par rapport à l'année précédente (86,9 millions de touristes en 2017). C'est une augmentation significative, bien que moindre que celle de 2017, année au cours de laquelle les flux des visiteurs étrangers avaient progressé de 5,1 %, soit la hausse la plus marquée depuis 10 ans. Les bons chiffres de l'année 2018 montrent qu'au-delà des effets de rattrapage, la fréquentation touristique s'inscrit globalement dans une tendance positive durable. La France devance ainsi l'Espagne, qui a accueilli 82,8 millions de touristes internationaux, et les

États-Unis, qui en ont reçu 80,1 millions ⁽¹⁾. Les recettes augmentent de 6,5 % pour atteindre 55,5 milliards d’euros.

Tableau 3 : Les dix premières destinations du tourisme international

Rang	Pays	Nombre de touristes en 2018 (en millions)	Évolution 2018/2017 (en %)
1	France	89,3	3,0
2	Espagne	82,8	1,1
3	États-Unis *	80,1	4,2
4	Chine	62,9	3,6
5	Italie	62,1	6,7
6	Turquie	45,8	21,7
7	Mexique	41,4	5,5
8	Allemagne	38,9	3,8
9	Thaïlande	38,3	7,9
10	Royaume-Uni *	36,3	-3,6

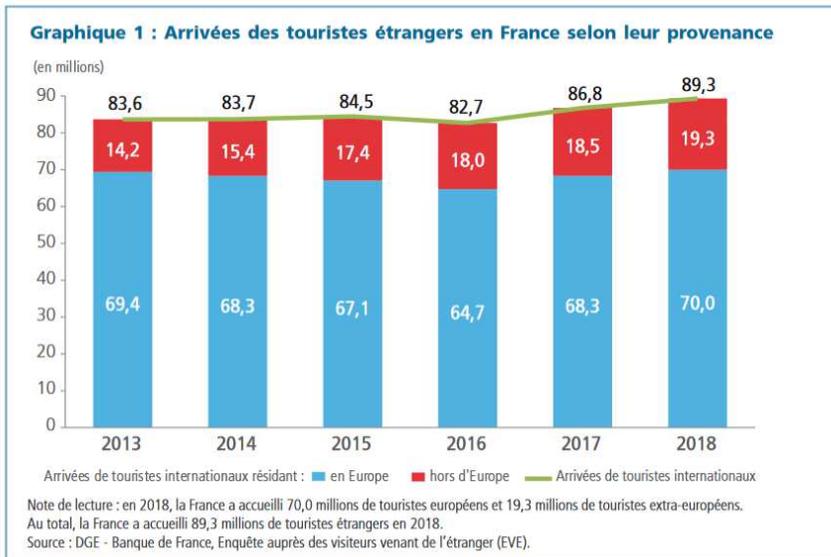
Sources : DGE - Banque de France, enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger en France (EVE) ; OMT, chiffres 2018 provisoires.

* Provisoire, calculé selon les estimations d'évolution de l'OMT.

Avec 79 % des arrivées, la clientèle européenne représente l'essentiel des flux. Elle a progressé de 2,4 % en 2018. Selon les derniers chiffres, les principaux visiteurs internationaux en France sont ainsi les visiteurs britanniques (13 millions d'arrivées), puis allemands (12,3 millions d'arrivées). Les Belges, les Suisses, et les Italiens représentent également une part importante du contingent ⁽²⁾.

(1) *Le 4 pages de la DGE n° 88 juillet 2018*

(2) *(11,3 millions d'arrivées), Suisses (6,7 millions d'arrivées) et Italiens (7 millions d'arrivées) selon le document de la DGE – chiffres clés du tourisme (édition 2018)*



La clientèle extra-européenne représente une proportion plus faible du nombre de visiteurs, mais croît à une vitesse plus rapide que la clientèle européenne. En 2018, les arrivées des touristes extra-européens ont été très dynamiques, avec une progression de 4,9 % ⁽¹⁾. On note une augmentation de 5,8 % des visas délivrés. La clientèle asiatique progresse de 7,4 %, la clientèle japonaise de 11 %, la clientèle indienne de 16,4 % ⁽²⁾. On peut toutefois noter sur ce dernier chiffre qu'en nombre, la France peine encore à conquérir la clientèle indienne, davantage conquise par le Royaume-Uni.

(1) Le 4 pages de la DGE n° 88 juillet 2018

(2) Dossier de presse Conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019

Tableau 1 : Arrivées des touristes étrangers en France selon leur zone de résidence

	Nombre de touristes en 2018 (en millions)	Part dans l'ensemble en 2018 (en %)	Variation 2018/2017 (en millions)	Évolution 2018/2017 (en %)
Europe	70,0	78,3	1,7	2,4
Royaume-Uni	13,0	14,6	0,3	2,4
Allemagne	12,3	13,7	0,0	0,1
Belgique, Luxembourg	11,6	13,0	0,3	2,5
Suisse	6,8	7,6	-0,2	-3,4
Espagne	6,7	7,5	0,0	-0,3
Italie	7,0	7,8	0,4	5,5
Pays-Bas	4,7	5,3	0,4	9,8
Russie	0,9	1,0	0,0	5,0
Amérique	9,0	10,0	0,3	3,8
États-Unis	4,5	5,0	0,1	2,1
Canada	1,2	1,3	0,2	18,2
Brésil	1,1	1,2	-0,1	-10,5
Asie	6,4	7,1	0,4	7,4
Chine	2,2	2,4	0,1	3,8
Proche et Moyen-Orient	1,4	1,6	0,1	7,3
Inde	0,6	0,7	0,1	16,4
Japon	0,5	0,6	0,1	11,5
Afrique	2,9	3,3	0,1	4,3
Afrique du Nord	2,1	2,3	0,1	5,8
Océanie	1,1	1,2	0,0	1,5
Total	89,3	100	2,6	3,0

Source : DGE - Banque de France, enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger en France (EVE).

Les chiffres des flux aériens et de l'hébergement confirment globalement cette tendance. Selon les conclusions du conseil interministériel du tourisme (CIT) du 19 juillet 2018, sur l'année 2017, les arrivées aériennes ont enregistré une hausse de 9,1 % par rapport à 2016, avec une augmentation plus marquée pour Paris (+ 11,2 %) que pour les régions (+ 4%). Les réservations aériennes depuis les États-Unis, première clientèle extra européenne, ont augmenté de 3,4 %⁽¹⁾. S'agissant de l'hébergement, en 2018, le nombre de nuitées de touristes internationaux a augmenté de 5,4 %, et le revenu par chambre disponible de 6,6 %, de manière égale entre toutes les catégories d'hôtellerie⁽²⁾.

Sur le segment particulier du tourisme d'affaires, Paris a reconquis la première place en termes de nombre de congrès internationaux organisés par une ville, avec **212 congrès en 2018**, devant Vienne, Madrid et Barcelone⁽³⁾. En matière de tourisme d'affaires au niveau international, la France détient la troisième place⁽⁴⁾.

(1) Le 4 pages de la DGE n° 88 juillet 2018

(2) Dossier de presse du conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019

(3) Selon le classement par villes de l'International Congress and Convention Association – ICCA

(4) Dossier de presse du conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019

B. 7,2 % DU PIB : L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE REPRÉSENTE UNE PART CONSIDÉRABLE DE L'ACTIVITÉ

L'économie touristique compte pour 7,2 % du PIB. C'est en un sens une véritable **industrie de service**, qui contribue à l'activité de nombreux secteurs économiques et notamment l'hébergement, la restauration, le transport, le loisir, l'évènementiel, et la culture. Pour certains territoires en particulier, le tourisme représente un vecteur de développement économique considérable.

1. La consommation touristique intérieure

La consommation touristique intérieure (CTI), indicateur géré par la direction générale des entreprises (DGE), retrace la consommation, au titre du tourisme, des Français comme des étrangers sur le territoire national ⁽¹⁾. **Elle s'établit à 168 milliards d'euros (Md€) selon les chiffres provisoires de la DGE pour l'année 2017 (contre 159 Md€ en 2016), soit 7,2 % du PIB.** Les dépenses des Français représentent deux tiers de cette consommation touristique intérieure (103,7 milliards d'euros), soit 4,5 % du PIB ⁽²⁾.

Le rapport de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le tourisme ⁽³⁾, d'octobre 2017, détaille la décomposition de cette consommation touristique : en 2016, pour un montant total de 159 Md€, 24 Md€ ont été dépensés en hébergement touristique marchand et 19 Md€ en hébergement non marchand (valorisation de l'hébergement gratuit dans un cadre familial ou amical et loyer fictif des résidences secondaires) ; 21 Md€ ont été dépensés dans des restaurants et cafés ; 28 Md€ ont été dépensés en transports collectifs non urbains ; 9 Md€ ont été dépensés en services culturels ou sportifs (musées, parcs d'attractions, forfaits de ski...) ; 46 Md€ ont été affectés à des dépenses ne relevant pas spécifiquement du tourisme (alimentation, essence, etc.).

2. Une contribution favorable au rééquilibrage de la balance courante

L'économie touristique contribue également de façon structurelle au rééquilibrage de la balance courante. En 2017, le solde de la balance « voyages » était excédentaire de 17 Md€ ⁽⁴⁾, les touristes internationaux ayant dépensé davantage en France que les touristes français à l'étranger. Cette tendance, qui se confirme en 2018, est une tendance de fond. Comme l'indique l'alliance 46.2 dans un document de juin 2017, *« la balance des services de voyage a été excédentaire sur toute la période (2008-2016), même lors des deux dernières années marquées par un ralentissement des arrivées et des recettes du*

(1) Cet indicateur est retracé sur le compte satellite du tourisme. Il tient compte, notamment, des dépenses tirées par le tourisme, telles que le transport, les consommations de voyageurs logés en hébergement non marchand, etc.

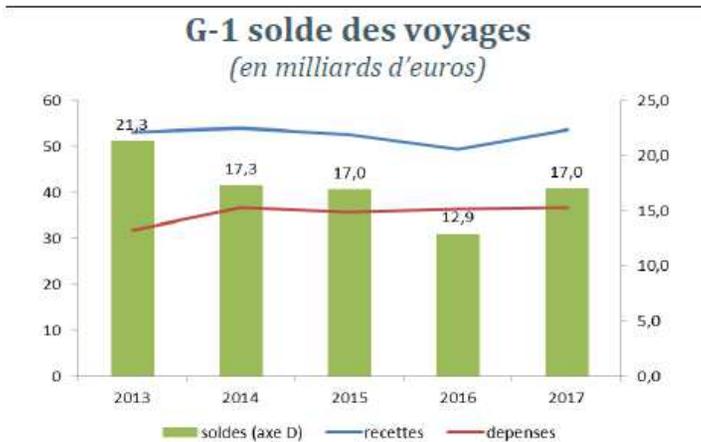
(2) DGE – chiffres clés du tourisme (édition 2018).

(3) Rapport d'information sur la promotion de la destination France, de MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu, enregistré à la présidence de l'Assemblée le 3 octobre 2018 et déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017

(4) Banque de France, fiche thématique « les services de voyage », édition 2018

tourisme, notamment en raison des attentats. Ce poste a dégagé un excédent total de 70,3 Md€ depuis 2008 »⁽¹⁾.

Selon la Banque de France, le « redressement des recettes est attribuable à l'augmentation de la clientèle chinoise (+0,7 Md€), mais aussi des clientèles voisines : Allemagne (+1,2 Md€), Suisse (+1,0 Md€) et Belgique (+0,9 Md€). En ajoutant le Royaume-Uni, ce groupe de quatre pays représente plus de 40 % des recettes touristiques de la France en 2017 »⁽²⁾.



Source : Banque de France

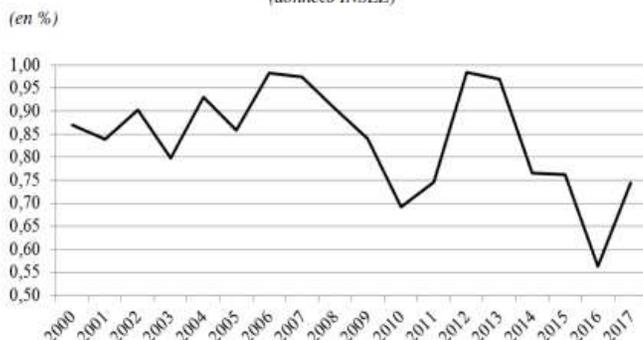
Source : Banque de France, fiche thématique « les services de voyage », édition 2018

Il est toutefois à noter que les dépenses des Français à l'étranger augmentent tendanciellement d'année en année, cette augmentation étant, certaines années, plus rapide que la progression des dépenses des touristes internationaux en France. **Faute d'une réaction adaptée, et si cette tendance se poursuivait, le solde pourrait donc, dans les prochaines années, se réduire**, sa part dans le PIB diminuant déjà depuis 2012, à l'exception de l'année 2016.

(1) Alliance 46-2, juin 2017, « La place du tourisme dans la balance courante de la France »

(2) Banque de France, fiche thématique « les services de voyage », édition 2018

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



Source : Rapport d'information sur la promotion de la destination France, de MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu d'octobre 2017.

3. Un secteur créateur d'emplois et de richesses dans les territoires

La France compte **313 000 entreprises** parmi les secteurs d'activité caractéristiques du tourisme (la grande majorité étant dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration, représentant à eux seuls près de 220 000 entreprises). Celles-ci représentent 172 Md€ de chiffre d'affaires et 68,1 Md€ de valeur ajoutée⁽¹⁾. Ce sont principalement des TPE et PME, qui contribuent au dynamisme économique local.

Le secteur touristique contribue de façon importante à l'emploi, avec plus de **deux millions d'emplois directs et indirects** (ou 1,127 million d'effectifs salariés en équivalent temps plein)⁽²⁾. La croissance du secteur est dynamique. Dans l'hôtellerie et la restauration, sur les 12 derniers mois (glissants), 17 700 emplois ont été créés⁽³⁾.

Cet emploi dans le secteur touristique couvre, dans certaines régions, plus de 7 % de l'emploi salarié total. C'est le cas, notamment, en Île-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes ou en région Occitanie. L'Île-de-France comptabilisait ainsi, au 1^{er} janvier 2018, plus de 420 000 emplois dans le secteur du tourisme, soit 9 % de l'emploi total de la région⁽⁴⁾.

II. CES BONS RÉSULTATS MASQUENT DES DIFFICULTÉS NOMBREUSES

Les bons résultats français en matière de tourisme doivent toutefois être nuancés. Les recettes sont largement en deçà de leur potentiel, la France perd

(1) DGE – chiffres clés du tourisme (édition 2018)

(2) DGE – chiffres clés du tourisme (édition 2018)

(3) Dossier de presse du conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019

(4) Source : ACOSS

globalement des parts de marché et souffre de difficultés structurelles qui nuisent au développement de l'économie touristique.

A. LA FRANCE N'EST QUE TROISIÈME EN TERMES DE RECETTES ÉCONOMIQUES TIRÉES DU TOURISME

1. Des recettes décevantes

Avec 55,5 milliards d'euros de recettes tirées de l'activité touristique, la France se situe non plus sur la première marche du podium, mais sur la troisième loin derrière les États-Unis (180 milliards de dollars en 2017) et talonnant l'Espagne (60 Md€). La France aurait ainsi une moindre capacité à générer des retombées économiques de la fréquentation touristique. Si elle a, un temps, été quatrième et qu'il faut donc se féliciter des progrès accomplis, la France ne saurait se satisfaire d'une troisième place au regard de sa première position en termes d'arrivées internationales.

Cette moindre performance s'explique par le fait que les dépenses moyennes par visiteur sont plus faibles en France qu'en Espagne ou aux États-Unis. Selon la Banque de France, ces dépenses se sont élevées en moyenne à 260 € par visiteur en France (un montant relativement stable depuis 2013) ⁽¹⁾. Cette dépense moyenne varie fortement selon les nationalités des visiteurs, ceux provenant des pays les plus lointains dépensant le plus, comme en témoigne le tableau suivant.

T-1 Dépense moyenne par visiteur¹
(en 2017)

	Dépense moyenne par visiteur	Taux de touriste	Durée moyenne de séjour
Belgique	159 €	24%	6,2
Royaume-Uni	358 €	80%	6,5
Suisse	154 €	20%	5,3
Allemagne	161 €	36%	6,6
Chine	1 647 €	74%	5,3
États-Unis	663 €	74%	8,0
Italie	204 €	42%	5,8
Espagne	201 €	41%	5,0
Pays-Bas	261 €	56%	7,0
Japon	1 492 €	54%	6,6

Source : Banque de France, fiche thématique « les services de voyage », édition 2018

(1) Ce montant correspond aux dépenses effectuées lors du séjour, en dehors du coût de transport entre le pays d'origine et la France. Il reflète à la fois la dépense moyenne des excursionnistes ou voyageurs en transit (visiteurs venant en France pour une journée sans dormir sur place ; estimée à 53 € par jour) et celle des touristes, estimée à 551 € par jour.

La France se placerait en soixante-troisième position s’agissant des dépenses journalières des touristes étrangers sur le sol national. Si l’Institut Montaigne avance des chiffres différents, le constat est significatif : *« en moyenne, un touriste international en France génère 490 € quand l’Espagne génère 746 € de chacun de ses touristes internationaux, soit 50 % de plus. Cet écart s’explique, pour partie, par le fait que de nombreux visiteurs en France ne font que transiter par notre pays, par une durée de séjour plus longue en Espagne (en moyenne 8,7 jours contre 7,2 jours en France) mais aussi par une dépense quotidienne plus élevée »*⁽¹⁾.

En outre, ces recettes présentent des caractéristiques qui fragilisent l’économie touristique de la France :

– elles sont très **concentrées dans l’espace**, et profitent essentiellement à certains territoires. Selon l’Institut Montaigne⁽²⁾, 60 % des nuitées des touristes internationaux se concentrent sur quatre régions (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d’Azur, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon) ;

– elles sont également très **concentrées dans le temps**, les mois de juillet et d’août enregistrant presque 7 fois plus de nuitées qu’en décembre (en dehors de la région parisienne), selon l’INSEE.

2. Deux facteurs d’explication principaux : la France est une destination de transit et n’offre pas aux touristes toutes les opportunités de consommation

Deux facteurs d’explications principaux permettent de mieux comprendre ces résultats décevants.

En premier lieu, la France peine à retenir ses voyageurs : la durée de séjour est globalement faible et stagne. Elle s’établit en 2018 à **6,7 jours**, soit le même niveau qu’en 2017. C’est considérablement moins que l’Espagne qui, par exemple, a misé sur un tourisme de villégiature : **43 % des séjours ne durent qu’entre 1 et 3 nuits.**

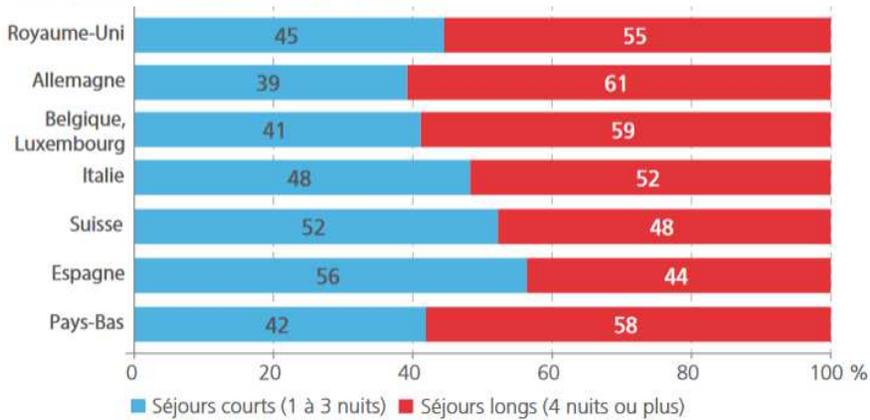
Du fait de sa position centrale en Europe, la France est une destination propice aux courts séjours pour les visiteurs européens. Elle est également une étape dans le parcours de nombreux touristes, et endosse donc aussi le rôle de **destination de transit**. Plus de la moitié des touristes espagnols viennent en France pour des voyages inférieurs à 3 jours. Le graphique ci-dessous illustre l’arrivée des touristes étrangers européens selon leur pays de provenance. Les courts séjours ne se limitent toutefois pas aux clientèles européennes : 56 % des visiteurs chinois viennent pour un séjour inférieur à trois nuits, dans le cadre de circuits vendus par des tours opérateurs⁽³⁾.

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

(2) *Idem*

(3) *Le 4 pages de la DGE n° 88 juillet 2018*

Graphique 4b : Arrivées des touristes étrangers en France selon la durée de leur séjour et leur pays de provenance



Note de lecture : en 2018, 45 % des touristes en provenance du Royaume-Uni arrivés en France sont restés une nuit à trois nuits et 55 % sont restés quatre nuits ou plus.

Source : DGE - Banque de France, enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger en France (EVE).

En deuxième lieu, la France peine à inciter à la dépense : elle n'offre pas nécessairement toutes les opportunités pour faire dépenser, s'agissant, par exemple, de l'ouverture des commerces le dimanche ou des facilités de détaxe, bien que des évolutions significatives aient récemment été actées en la matière. D'autres États sont en pointe sur cet aspect et parviennent à tirer des recettes plus importantes d'un nombre de touristes moindre. Le tourisme n'étant pas une compétence européenne, un alignement ne semble pas d'actualité.

B. LA FRANCE PERD DES PARTS DE MARCHÉ

1. La France peine à capter les fruits de la croissance du tourisme au niveau mondial

Si la France reste la première destination pour les arrivées de touristes étrangers, son avance se réduit et ses parts de marché, au niveau mondial, diminuent : la croissance mondiale des flux touristiques bénéficierait moins à la France qu'à d'autres États. **Selon les chiffres de l'Organisation mondiale du tourisme, la France, qui représentait 8 % du tourisme en 1978, n'en représenterait plus que 3,5 % aujourd'hui.**

Ainsi, la demande mondiale globale pour le tourisme croît plus rapidement que la demande pour la France. En conséquence, l'augmentation du tourisme en France est sans commune mesure avec son augmentation au niveau mondial. Comme l'indique le rapport de la rapporteure spéciale de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les crédits consacrés au tourisme pour le

projet de loi de finances de 2019 ⁽¹⁾, sur la période 2005-2016, le tourisme mondial a connu une augmentation de 53 % (passant de 809 millions à 1,239 milliard de visiteurs), cette augmentation s'accélérait même une nouvelle fois sur l'année 2017 (pour atteindre une croissance de + 7 % contre + 4 % en moyenne sur les années 2005-2016). **La France s'est laissée distancer dans sa capacité à capter ces flux de clientèles nouvelles** : sur cette période, alors que le flux de touristes internationaux arrivant aux États-Unis a augmenté de 54 %, et de 35 % en Espagne, il n'a progressé que de 10 % en France. Ceci n'est pas le seul fruit du développement de nouvelles destinations touristiques en Asie ou en Afrique. Le rapport précité de la commission des affaires étrangères sur la promotion de la destination France, d'octobre 2017 ⁽²⁾, précise que « *le nombre de touristes internationaux estimé en 2017 dans notre pays, soit 86,9 millions, n'est que de 16 % supérieur à celui estimé en 2005, soit 75 millions, quand ce même nombre a augmenté au niveau mondial de 64 %* ».

La France a également pu perdre certains de ses visiteurs habituels. À titre d'illustration, le nombre de visiteurs néerlandais a considérablement baissé entre 2010 et 2016. Si les chiffres enregistrent désormais un rebond, les arrivées en 2018 ne représentent que les deux tiers des arrivées du début de la décennie. Pour cette clientèle, considérée par les professionnels comme sensible au prix des prestations, à la qualité et aux nouveautés de l'offre d'hébergement, la concurrence avec d'autres destinations se fait sentir.

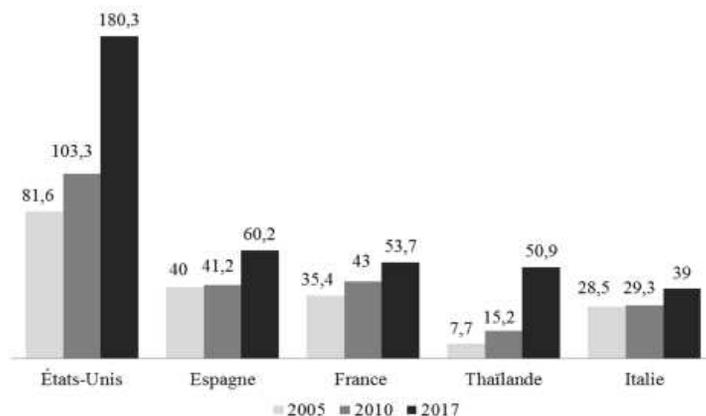
2. La France se laisse distancer en termes de recettes

Les recettes issues de l'activité touristique, non seulement moins élevées que chez ses concurrents qui accueillent pourtant moins de visiteurs internationaux, progressent également moins rapidement, causant le **risque d'une distanciation progressive** de la France dans le trio de tête.

(1) Annexe 2, « Action extérieure de l'État : tourisme », par Mme Émilie Bonnivard, au 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 2019 par M. Joël Giraud, rapporteur général

(2) Rapport d'information sur la promotion de la destination France, de MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu, enregistré à la présidence de l'Assemblée le 3 octobre 2018 et déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017

Le « Top-5 » mondial pour les recettes tirées du tourisme international
(en milliards d'euros)



Source : Rapport d'information sur la promotion de la destination France, de MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu d'octobre 2017.

Comme l'indique le rapport de la commission des affaires étrangères d'octobre 2017 ⁽¹⁾, le graphique ci-dessus montre « *non seulement que la France arrive en 3^{ème} position, mais aussi que les recettes touristiques y évoluent moins dynamiquement que chez certains concurrents. Depuis 2005, les recettes touristiques internationales ont plus que doublé aux États-Unis et ont même été multipliées par sept en Thaïlande, quand l'évolution était beaucoup plus modérée en France (+ 52 %) [...]. De 2010 à 2017, ces recettes n'ont crû que de 18 % en France, contre 45 % en Espagne et plus de 90 % au Portugal* », pour une augmentation de près de 60 % au niveau mondial.

Au sein de l'Europe, le poids de la France dans l'ensemble des recettes des services de voyage a diminué, de 16 % en 2010 à 14,3 % en 2017. Sur la même période, celui de l'Espagne a progressé de 15,2 à 15,9 % ⁽²⁾.

C. L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE FRANÇAISE SOUFFRE DE FAIBLESSES BIEN CONNUES

1. Des difficultés structurelles anciennes et bien identifiées

Ces difficultés se comprennent au regard des faiblesses structurelles du secteur touristique français.

(1) Rapport d'information sur la promotion de la destination France, de MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu, enregistré à la présidence de l'Assemblée le 3 octobre 2018 et déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017.

(2) Source : Banque de France, fiche thématique « les services de voyage », édition 2018

L'image de la France tend à se dégrader de manière latente. Notre pays souffre d'une réputation mêlant **qualité de l'accueil insuffisante, déficit de propreté et mauvais positionnement en termes de compétitivité-prix.**

Un très grand nombre de visiteurs estiment que le rapport qualité-prix est moins favorable que d'autres destinations, et que la France serait trop chère pour la qualité qu'elle offre (en matière d'hébergement, de restauration, de transport, etc.). Comme l'indique le classement du *World Economic Forum* pour 2015, paru en 2016, la France serait le 139^{ème} pays sur 141 en termes de compétitivité-prix. L'Espagne se positionne au 105^{ème} rang et les États-Unis au 102^{ème} rang.

Des efforts sont réalisés en ce sens, mais ils sont encore insuffisants. Comme l'indique la Banque de France, « *depuis 2015, les prix de l'hôtellerie-restauration ont globalement moins progressé en France qu'au Portugal ou qu'en Grèce. La hausse des prix est quasiment égale à celle de l'Espagne et l'Italie affiche une hausse plus faible sur cette période. Toutefois, cette relative stabilité des prix relatifs sur la période récente ne compense pas la tendance passée. Depuis 2008, les prix de l'hôtellerie-restauration en France ont progressé de 20 %, contre 14 % en Espagne ou 13 % en Italie* » ⁽¹⁾.

Selon l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), Paris reste la ville la plus chère de France et la 5^{ème} ville la plus chère au monde (le prix moyen de la chambre s'élève à 144 € en 2018, soit une hausse de 6 points par rapport à 2017). Si, au global, l'hôtellerie française n'est pas nécessairement plus onéreuse que l'hôtellerie allemande (le prix moyen de la chambre, en 2018, s'élève à 125 €, soit 4,2 points de plus qu'en 2017) ⁽²⁾, c'est plutôt avec l'Espagne, la Grèce et l'Italie que se font les comparaisons.

La diversité de la France, qui est indéniablement un atout, peut également devenir une faiblesse lorsqu'elle conduit à une dispersion de l'offre et à un manque de visibilité. Beaucoup des acteurs auditionnés ont regretté le **millefeuille administratif** caractéristique du système français, qui rend complexe une structuration vers une stratégie unique et une promotion structurée, faisant perdre en cohérence et en efficacité. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères le confirme : la diversité peut aussi être une faiblesse, en raison du manque de lisibilité qu'elle entraîne à l'international.

Les visiteurs potentiels voient la France comme Paris et la Côte d'Azur, mais il demeure une grande **difficulté à faire connaître le reste des territoires**, à clarifier le message et à unifier la multitude d'initiatives qui se chevauchent.

Enfin, la France pâtit également d'un manque plus global de vision ambitieuse portée au niveau national en matière de tourisme. Ce relatif désintérêt des pouvoirs publics pour le tourisme constitue une erreur stratégique

(1) Banque de France, fiche thématique « les services de voyage », édition 2018

(2) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

importante. La France tend à se reposer sur ces acquis, alors que d'autres destinations concurrentes mettent en place des stratégies bien plus offensives.

Vos rapporteurs estiment qu'il est aujourd'hui nécessaire de construire cette stratégie pour le tourisme de demain : **le tourisme recèle un potentiel encore trop inexploité pour créer de la richesse dans l'ensemble des territoires.**

Les difficultés et les défis du tourisme ultramarin – l'exemple des Antilles

Alors que le tourisme ultramarin a connu un premier essor dans les années 1990, le secteur traverse une période difficile depuis le courant des années 2000. La Cour des comptes appelle en ce sens, dans un rapport de 2014, le tourisme ultramarin à un indispensable sursaut.

Vos rapporteurs, qui se sont déplacés en Guadeloupe et à Saint-Martin, ont pu mesurer l'ampleur des défis, mais aussi du potentiel de développement qu'offre l'économie touristique dans ces territoires.

Des difficultés similaires à celles qui existent dans l'hexagone peuvent être notées. C'est notamment le cas pour ce qui concerne la qualité de l'accueil, et les difficultés de positionnement en termes de compétitivité prix et hors prix. Ces difficultés prennent toutefois une ampleur plus grande du fait de la spécificité de ces territoires :

– Les Antilles françaises se situent dans **un environnement concurrentiel exacerbé**. Elles sont notamment confrontées à la concurrence des îles caribéennes voisines (République dominicaine, Porto Rico, Cuba, Jamaïque, Bahamas), qui présentent un positionnement prix et hors prix plus compétitif. Au-delà de la concurrence de ces îles proches, les Antilles, encore très centrées sur le tourisme balnéaire, doivent faire face à la concurrence de l'ensemble des destinations « plage » qui existent à l'échelle mondiale ;

– Une autre spécificité tient à l'importance que tient de façon globale le **tourisme affinitaire** (population venue de métropole rendre visite à des proches). Cette clientèle engendre des recettes économiques proportionnellement plus faibles que le tourisme d'agrément classique, car les visiteurs sont souvent logés et nourris chez leurs proches.

Le tourisme fait face à un double défi de diversification de l'offre et de la clientèle.

En premier lieu, l'offre touristique des territoires ultramarins reste globalement centrée sur le tourisme balnéaire. Cet état de fait accroît les problèmes liés à la **saisonnalité** de la fréquentation. Il rend surtout difficile la mise en place d'une véritable **politique de différenciation**, qui pourrait conduire la clientèle à choisir cette destination plutôt qu'une autre. Pourtant, les atouts des Antilles françaises et plus globalement des territoires ultramarins dépassent de loin le simple tourisme balnéaire. Vos rapporteurs ont pu le mesurer au cours de leur déplacement. La Guadeloupe offre, en particulier, un potentiel de diversification conséquent, dont on peut citer quelques exemples :

– **le tourisme vert** : la Guadeloupe dispose notamment d'un parc national inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco depuis 1992, au sein duquel culmine le volcan de la Soufrière, terreau propice au développement du tourisme de randonnée. Il s'agit du parc national français ultramarin le plus ancien (1989) ;

– **Le tourisme culturel** : Des efforts budgétaires conséquents ont également été fournis pour développer des infrastructures de qualité. Le Mémorial ACTE, inauguré en 2015 et consacré à l'histoire de l'esclavage, en est l'exemple le plus emblématique, le coût du projet s'élevant au total à 83 millions d'euros. Encore faut-il que ces offres fassent l'objet d'une promotion adaptée. Vos rapporteurs ont ainsi été frappés par le faible nombre de visiteurs ;

– un tourisme de niche se développe également : spiritourisme (cf. *infra*) ou le tourisme de bien-être (thalasso thérapie, eaux soufrées, etc.)

En deuxième lieu, le défi de la **diversification de la clientèle** est également de taille. La majorité des flux touristiques à destination de la Guadeloupe sont des flux métropolitains. L'enjeu est aujourd'hui de parvenir à élargir la palette des marchés émetteurs, en développant notamment les flux avec la Belgique, l'Italie, le Canada, les États-Unis, mais également les flux à l'échelle des Caraïbes. Cette question soulève des enjeux importants en matière de desserte aérienne (cf. *infra*).

Le tourisme doit être mobilisé comme un levier de développement économique. La région de la Guadeloupe a à ce titre fixé des objectifs ambitieux avec **1 million de touristes pour 2020, auxquels devront correspondre 1 milliard de recettes**.

2. Des difficultés conjoncturelles avec les mouvements sociaux et la crise des « gilets jaunes » dont les effets pourraient se poursuivre à plus long terme

L'année 2018 a, en effet, été marquée par les effets négatifs des grèves dites « perlées » du printemps 2018, qui ont conduit beaucoup de Français, mais également de visiteurs internationaux, à annuler ou à reporter leurs déplacements prévus sur cette période. Elle a également été touchée, plus récemment, par les mouvements sociaux de l'automne et de l'hiver 2018, émaillés d'actes de violence fortement relayés par les médias, qui ont également poussé un certain nombre de visiteurs à annuler ou à différer leurs vacances ou déplacements en France. En effet, si l'effet des attentats est désormais complètement absorbé (l'impact de l'attentat de Strasbourg n'a duré que quelques jours), à celui-ci s'est substitué l'image délétère de la France véhiculée par la violence qui a entouré les mouvements sociaux (les clientèles n'étant pas affectées par les mouvements sociaux en eux-mêmes, mais par la violence qui les a accompagnés).

Atout France a notamment fait état d'une **baisse de 9 % d'arrivées aériennes internationales sur le mois de décembre**.

Les effets sur la fréquentation touristique se sont poursuivis au premier trimestre de l'année 2019, avec une **baisse de 2,5 % de la fréquentation**, qui marque une rupture après deux ans de hausse continue. Cette diminution est particulièrement marquée pour **la clientèle étrangère qui enregistre une baisse de 4,8 %**.

Les professionnels rencontrés, tous très marqués, regrettent que la réponse du Gouvernement en matière de promotion et de communication pour rassurer les clientèles étrangères n'ait pas été plus significative, à tout le moins pas aussi ambitieuse qu'elle ne l'a été dans le passé, à la suite notamment d'attentats aux conséquences désastreuses pour le tourisme. Ainsi, les représentants du secteur du tourisme d'affaires estiment notamment que les pouvoirs publics ne prennent pas de mesures suffisantes pour relancer la dynamique touristique, à l'image du comité d'urgence pour le tourisme qui avait été initié à la suite des attentats de

2015. Ils auraient souhaité qu'un véritable contre-feu médiatique et promotionnel soit allumé par les pouvoirs publics pour rassurer l'ensemble des acteurs.

Ces difficultés empêchent aujourd'hui la France de tirer tout le potentiel offert par le développement du tourisme à l'échelle mondiale.

III. UN POTENTIEL DE CROISSANCE À CAPTER DANS UN ENVIRONNEMENT FORTEMENT CONCURRENTIEL

Le nombre de touristes au niveau mondial continuera à augmenter pendant les années à venir, dans un environnement concurrentiel toujours plus exacerbé.

A. LES FLUX TOURISTIQUES VONT CROÎTRE

Selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), **le nombre de touristes au niveau mondial atteint 1,4 milliard en 2018**, une progression de 5,6 % par rapport à l'année précédente. C'est la plus forte croissance de ces dix dernières années. L'objectif fixé pour 2020 est donc atteint avec deux ans d'avance. Selon les prévisions de l'OMT, le nombre de touristes internationaux devrait atteindre **1,8 milliard en 2030**.

Le développement du tourisme est amené à encore croître dans les années à venir, à mesure que les classes moyennes dans les pays émergents se développent, et avec elles, le désir de voyage et de loisirs. Les prévisions des professionnels du secteur anticipent cette croissance des flux. L'aspiration au voyage arrive en troisième position des désirs poursuivis par les citoyens chinois. À titre d'exemple, l'entreprise Expedia dresse le constat suivant : « *Le nombre de voyageurs dans le monde augmente à un rythme soutenu, grâce notamment au développement de classes moyennes dans les pays en développement des continents asiatiques et sud-américains. Ces voyageurs sont de plus en plus connectés à tous les stades de leur voyage depuis la réservation au moment de leur séjour* ⁽¹⁾ ».

L'Afrique est le continent qui capte le plus les fruits de cette croissance, avec une augmentation de 7 % des flux touristiques en 2018, portée par l'attractivité de ses côtes méditerranéennes. L'Asie et le Pacifique connaissent une croissance de l'ordre de 6,5 % des arrivées. L'Europe quant à elle voit ses flux augmenter de 6,1 %. Le continent européen reste première destination, avec 51 % des arrivées mondiales.

(1) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

B. UN ENVIRONNEMENT FORTEMENT CONCURRENTIEL

1. Des destinations toujours plus nombreuses

Ce potentiel de croissance à saisir se situe néanmoins dans un environnement fortement concurrentiel, où les destinations sont de plus en plus nombreuses et mettent en place des stratégies offensives pour capter la demande.

Pour la DGE, « *deux phénomènes se conjuguent : le **déplacement du barycentre économique du monde vers l'Asie** et l'importance structurel du tourisme régional : il est donc logique que les touristes asiatiques se déplacent principalement en Asie et en Océanie* ». De nouveaux marchés apparaissent et attirent davantage de voyageurs, notamment en Asie. Ces destinations nouvelles répondent aux attentes des voyageurs et savent faire connaître leurs atouts. Ce phénomène s'observe de façon plus globale dans l'ensemble des pays émergents. Un certain nombre de ces pays ont fait du tourisme le cœur de leur activité économique, en proposant une offre misant sur la compétitivité prix. Ces pays mettent en place des faibles niveaux de charges sociales et des exemptions fiscales nombreuses pour encourager le développement de l'activité touristique, ce qui rendent les conditions de concurrence particulièrement difficiles.

La concurrence est aussi le fruit de **destinations se positionnant sur une offre proche** de l'offre française. Comme l'indique la DGE, « *certaines destinations se donnent les moyens de leur politique d'attraction, comme l'Espagne, qui a toujours consacré des budgets publics importants au tourisme* » ⁽¹⁾.

2. Une intensité concurrentielle accentuée par les usages numériques

Cette intensité concurrentielle s'accroît considérablement avec le développement de l'usage du numérique dans la préparation du voyage. Non seulement l'offre mondiale augmente aussi vite – voire plus rapidement – que la demande, mais les nouvelles clientèles peuvent, surtout, faire des arbitrages très rapides entre destinations et offres touristiques, toute l'information étant disponible et accessible instantanément. **La très grande majorité des touristes préparent et achètent une partie de leur voyage sur internet**. Selon une étude du cabinet Raffour Interactif parue en septembre 2018 ⁽²⁾, 79 % des Français partis en 2017 ont préparé en ligne leurs séjours de loisir et 58 % des Français partis ont utilisé leur smartphone ou tablette pour préparer ou réserver leurs séjours de loisir en 2017, soit une hausse de 5 points par rapport à 2016. Tout porte à croire que cette tendance se poursuivra dans les années à venir.

(1) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

(2) Sondage Raffour-Interactif : « les nouvelles tendances touristiques de Loisir en 2018 » <https://www.veilleinfotourisme.fr/files/2018-09/Cabinet%20Raffour%20-%20Nouvelles%20tendances%20de%20consommation%20touristique%20de%20loisir%20des%20Fran%C3%A7ais%202018.pdf>

Les fédérations des professionnels font toutes le même constat. Ainsi, comme l'indique le syndicat national des résidences de tourisme (SNRT), « *les touristes sont de plus en plus exigeants en matière de confort, de services. Ils comparent tous les produits et tous les tarifs sur internet. Globalement, cela tire les prix vers le bas* »⁽¹⁾.

Le numérique renforce les exigences vis-à-vis des professionnels, qui sont confrontés à une concurrence qui peut être exercée à tout moment, mais également au poids des avis en ligne, des blogs, ou des images et commentaires relayés sur les réseaux sociaux. Parmi les 80 % de Français qui consultent internet pour préparer leurs voyages, beaucoup consultent les sites d'avis en ligne, à l'image de Tripadvisor. Ces consultations, loin d'être anecdotiques, ont un véritable effet sur la décision de consommation ou d'achat : selon Tripadvisor, 93 % des voyageurs estiment que la consultation des commentaires déposés a eu un effet sur leur choix de réservation. D'après la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), 74 % des internautes auraient déjà renoncé à acheter un produit à cause de commentaires ou d'avis négatifs et 41 % auraient déjà réalisé un achat spontané à la suite d'un avis positif.

La France devra donc, impérativement, appréhender les attentes de ces nouveaux touristes, et y apporter une réponse de qualité et abordable, faute de quoi d'autres destinations lui seront inévitablement préférées.

*
* *

Malgré les bons résultats français, une analyse détaillée permet en réalité de tirer le constat suivant : le tourisme représente un potentiel encore sous exploité pour la vitalité de la croissance économique des territoires français.

De nouveaux leviers doivent être trouvés pour lever davantage de recettes du fait des activités touristiques. Pour cela, c'est d'une stratégie de long terme dont la France a besoin. Comme l'exprime justement l'institut français du tourisme, il s'agit, de manière générale, de « **passer du tourisme de cueillette à un tourisme de culture** ». Il n'est plus possible, aujourd'hui, de se contenter de « ramasser les fruits », mais indispensable de cultiver l'économie touristique en s'appuyant sur les atouts dont bénéficie la France. Ceci requiert de définir une véritable stratégie et de ne plus faire, comme par le passé, des ajustements « au coup par coup ».

(1) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

Les pouvoirs publics ne doivent plus voir le secteur touristique comme une économie de rente, mais prendre la part qui leur revient – et que d'autres États concurrents ont su prendre.

Cette stratégie nécessite d'abord de comprendre les attentes des touristes de demain, et de poser les jalons pour une croissance soutenable du secteur.

DEUXIÈME PARTIE : PROMOUVOIR UNE CROISSANCE SOUTENABLE POUR UN TOURISME EN QUÊTE DE SENS

Pour lever des recettes et gagner des parts de marché, la France doit analyser et comprendre de quoi sera faite la demande de demain. C'est en allant à rebours du tourisme de masse et en répondant aux **aspirations des touristes pour un tourisme de sens** que la France sera à même de construire une stratégie touristique véritablement compétitive. La France doit en effet miser sur les atouts d'une destination verte.

La France doit s'engager pour une **croissance soutenable du tourisme**, construite sur deux piliers :

- le développement d'une stratégie pour le **tourisme durable** ;
- **la reconquête des clientèles et la juste répartition des flux**, pour faire du tourisme un **vecteur d'attractivité dans les territoires**.

I. LES ASPIRATIONS NOUVELLES POUR LE TOURISME DE DEMAIN

A. DES ASPIRATIONS À REBOURS DU TOURISME DE MASSE

Le tourisme a connu un formidable essor au XX^{ème} siècle, avec la démocratisation des vacances et le développement des transports bon marché. À l'aune du XXI^{ème} siècle, la croissance exponentielle du nombre de touristes, le développement du numérique, et le celui des transports et destinations *low cost* n'ont fait qu'accroître cette tendance.

Cette croissance sans précédent du phénomène touristique comporte une face plus sombre, celle des **excès du tourisme de masse**. La massification du tourisme s'est accompagnée d'une **standardisation**, voire d'une folklorisation de l'offre, à l'opposé des aspirations contemporaines des touristes. Le tourisme de masse a en outre affecté le patrimoine culturel et naturel, de façon parfois irréversible. Il est aussi à l'origine du phénomène de « **surtourisme** », qui nourrit les tensions entre les habitants et les touristes et épuise les capacités d'accueil de plusieurs zones hautement touristiques.

En résumé, **le tourisme de masse n'est plus une stratégie payante, car il ne répond plus aux demandes des touristes de demain**. C'est particulièrement vrai pour la France, qui souffre d'une faible compétitivité prix et qui doit donc miser sur ses **capacités de différenciation**.

Le tourisme de masse n'est du reste pas non plus une stratégie soutenable, au vu des enjeux environnementaux et sociétaux auxquels nous devons aujourd'hui faire face.

La question du « surtourisme »

La demande touristique a tendance à se concentrer sur un nombre limité de destinations, jusqu'au risque de saturation des capacités d'accueil de certains lieux. Ce phénomène a donné naissance au néologisme de « surtourisme ».

Des villes entières sont concernées, comme Venise ou Dubrovnik. Ce phénomène ne se limite du reste pas aux zones urbaines, plusieurs sites naturels étant également concernés par ces risques.

Ces excès nourrissent le ressentiment des populations locales, qui craignent pour la dégradation de leur environnement, et qui subissent les effets collatéraux de ces afflux. Dans les villes, la surfréquentation touristique a pour effet direct une forte inflation des prix de l'immobilier. Dans ce contexte, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) alerte régulièrement sur le développement de la **tourismophobie**.

Certains lieux particulièrement confrontés à cette problématique ont dû mettre en place des mesures spécifiques. Venise qui compte 55 000 habitants est visitée par près de 30 millions de personnes chaque année. Pour préserver la lagune, qui risquait d'être inscrite sur la liste du patrimoine mondial en péril de l'Unesco, la ville a mis en place depuis le 1^{er} septembre 2019 un droit d'entrée de visite allant de 3 à 10 euros selon la saison. 50 millions de recettes sont attendues, qui devront servir à financer les coûts de nettoyage du centre historique.

La France est pour l'instant globalement à l'abri face aux risques du « surtourisme ». Grâce à la grande diversité territoriale de son offre, elle parvient, bien qu'en étant première destination mondiale, à assurer une répartition globalement soutenable de ses flux, même si certains lieux, comme le Mont Saint-Michel, appellent à une vigilance particulière. Selon une étude du comité régional du tourisme (CRT) en Île-de-France, seuls 3 % des habitants sont hostiles à l'essor du tourisme, contre 20 % à Venise ou à Amsterdam.

B. AUTHENTICITÉ, EXPÉRIENCE ET DURABILITÉ

1. L'authenticité et l'expérience : des valeurs devenues incontournables

Si l'**exigence d'authenticité** connaît des racines anciennes, elle prend aujourd'hui une ampleur nouvelle. On constate ainsi que les voyageurs prêtent une plus grande attention à l'**offre individualisée** et à l'authenticité du séjour. Certains veulent redécouvrir un terroir oublié plus qu'une métropole, ou vivre selon les usages locaux. L'engouement des consommateurs pour *Airbnb* ⁽¹⁾ en est

(1) *La quête d'authenticité est au cœur de la stratégie d'Airbnb, comme en témoigne l'un de ses slogans : « Ne visitez pas. Vivez là-bas ». Le groupe déploie également des services permettant aux visiteurs de « vivre comme des locaux », en proposant notamment des guides de destination réalisés à partir des préconisations des loueurs. Selon un article du journal Les Échos, « pour Paris (découpé en 30 quartiers), le décalage entre les circuits classiques et ceux plébiscités par les hôtes Airbnb est particulièrement net, puisque ces derniers classent le marché des Enfants Rouges en tête des choses à voir dans la capitale » (<https://www.lesechos.fr/2016/05/airbnb-veut-aussi-nous-faire-visiter-les-villes-autrement-207063>)*

certainement l'exemple le plus marquant. La plateforme, dans son idée originelle, offre un séjour chez l'habitant, une immersion dans une culture nouvelle.

Vos rapporteurs tirent la conviction profonde de leurs mois de travaux que le tourisme de demain reposera la recherche d'expériences. Le touriste veut, et voudra, « *vivre comme un autochtone* ⁽¹⁾ ». Si cette tendance est venue, notamment, d'Airbnb, elle se diffuse et doit se diffuser dans des segments plus traditionnels de l'économie touristique, notamment l'hôtellerie, la restauration ou la culture. Les produits à développer en ce sens sont, par exemple, les ateliers de « savoir-faire » ou de « savoir-vivre », les visites théâtralisées, les rencontres et échanges avec les habitants. L'Alliance du commerce auditionnée par votre mission le confirme : « *même si le tourisme de masse via les tour-opérateurs continue de se développer, il y a une évolution vers une clientèle plus éduquée, voyageant individuellement, à la recherche d'une expérience, prête à visiter d'autres quartiers ou d'autres villes au-delà des grandes destinations habituelles* » ⁽²⁾. Cette dynamique a vocation à se renforcer dans les années à venir. Comme l'indique l'Institut Montaigne, dans son rapport de mars 2017 précité, « *d'ici à 2020, une partie significative des voyageurs seront des millenials, ces personnes âgées de 18 à 35 ans nées avec le numérique, en quête d'instantanéité, d'authenticité, d'émotion et de personnalisation de leur expérience touristique* » ⁽³⁾.

Le numérique accélère ce mouvement. En effet, les nouvelles technologies ont permis aux voyageurs de s'affranchir des enseignes internationales et des circuits classiques, mais ont également permis à des enseignes indépendantes de gagner en visibilité. Comme l'a indiqué France Vélo Tourisme lors de son audition, « *pour les nouvelles clientèles, les mots clés sont : Airbnb, bloggers, greeters, communauté* ». Cette nouvelle clientèle présente ainsi des besoins spécifiques liés au numérique : tourisme immersif, activités dites « instagrammables », hors des sentiers battus, etc. L'Institut Montaigne le résume ainsi : « *le numérique permet de proposer des parcours personnalisés et cohérents à chaque profil de touriste tout en développant davantage de valeur par visiteur* » ⁽⁴⁾.

L'offre touristique de demain devra donc répondre à un besoin expérientiel. Les professionnels du tourisme ont, dès lors, la responsabilité de faire évoluer leur offre afin de répondre à cette nouvelle exigence.

2. Les aspirations aux voyages durables, éthiques et responsables

Les voyageurs aspirent également à un tourisme plus durable et plus éthique. En effet, un nombre croissant de voyageurs cherchent à redonner du sens

(1) Selon l'expression utilisée par le groupement national des indépendants (GNI) à l'occasion de son audition

(2) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

(3) Institut Montaigne, « *Tourisme en France : cliquez ici pour rafraichir* », mars 2017

(4) Institut Montaigne, « *Tourisme en France : cliquez ici pour rafraichir* », mars 2017

à leurs déplacements, à leurs voyages, au même titre qu'ils sont de plus en plus nombreux à vouloir le faire en matière d'alimentation ou d'habillement, sans pour autant vouloir dépenser davantage. Les voyageurs sont de plus en plus sensibles aux critères environnementaux (notamment l'empreinte carbone de leurs déplacements), mais également sociaux. Les aspirations pour ces nouvelles manières de faire du tourisme se déclinent sous plusieurs formes :

– **le tourisme vert**, assis sur la découverte d'espaces naturels, au travers d'activités et de structures respectueuses de l'environnement, et de rencontres avec les hommes qui habitent ces espaces. Cette préoccupation écologique pousse à l'augmentation des séjours de courte durée et de proximité pour limiter les déplacements polluants ⁽¹⁾ ;

– **le slow tourisme**, reposant sur l'utilisation de mobilités douces. Ce tourisme se développe, notamment en France, autour du vélotourisme et du tourisme fluvial, qui connaissent un grand succès. Le tourisme de randonnée en fait également partie ;

Des exemples de *slow* tourisme

Le vélotourisme

L'offre d'itinéraires à vélo en France dépasse aujourd'hui les 15 000 km. La niche représenterait 2 milliards d'euros et 9 millions de séjours touristiques, dont 25 % d'étrangers.

Les professionnels ciblent la clientèle domestique, perçue comme un potentiel encore largement inexploité : « *21 millions de français font du vélo, 5 % pratiquent l'itinérance. Le principal défi est de les amener à la pratique du vélo-loisir et du vélo en itinérance* ». Comme le notent les spécialistes du secteur entendus par vos rapporteurs : « *L'attrait des touristes pour la France à vélo plutôt que d'autres pays européens résidera dans sa capacité à valoriser les patrimoines à découvrir le long des véloroutes, mais aussi par la qualité des offres proposées : qualité des aménagements cyclables, accès à la location de vélos, transport de bagages, solutions intermodales pour repartir au point de départ du vélotouriste ou à son domicile* ». En ce sens, des progrès significatifs sont contenus dans le projet de loi d'orientation des mobilités, qui prévoit notamment de faciliter l'embarquement des vélos non-démontés à bord des trains.

La France au fil de l'eau : le tourisme fluvial et « fluvestre » ⁽²⁾

Le tourisme fluvial comptabilise **11 millions de passagers** chaque année (dont 95 % pour la filière des bateaux promenades qui comprend notamment les bateaux mouche parisiens). Les touristes étrangers **représentent plus de 70 % de la clientèle** pour les filières proposant de l'hébergement (hors bateaux promenade).

La France « au fil de l'eau » constitue une alternative aux autres grandes destinations françaises que sont la mer, la montagne et Paris. La France peut encore gagner en

(1) Les déplacements en avion représenteraient près de 40 % des émissions de gaz à effet de serre de l'industrie touristique.

(2) Le « fluvestre » englobe toutes les activités qui s'organisent sur une voie d'eau (croisière, bateau promenade de type bateau mouche, location de bateaux, plaisance privée, aviron, kayak, ...) ou sur les espaces terrestres situés à proximité immédiate d'une voie d'eau (tourisme à vélo, randonnée pédestre, roller, balade équestre, pêche, paddle, etc.), que ces deux pratiques soient combinées ou indépendantes l'une de l'autre.

notoriété, en particulier auprès de la clientèle domestique.

Les offres du *slow* tourisme méritent d'être décloisonnées. Vélotourisme et tourisme fluvial ont ainsi naturellement vocation à se combiner, d'autant plus que 87 % du réseau confié par l'État en gestion à voie navigable de France est longé par un itinéraire inscrit au schéma national des véloroutes voies vertes.

Vos rapporteurs appellent de façon générale à encourager et favoriser le développement de ces offres vertes.

Proposition n° 1 : Favoriser le développement du tourisme vert et du *slow* tourisme

– **le tourisme solidaire et équitable**, mettant en avant la communauté, le partage, il conduit, par exemple, à échanger sa maison ou à vivre chez l'habitant plutôt qu'en hôtel. Ce tourisme conduit également certains vacanciers à consacrer leurs jours de congé à la réalisation d'une action bénévole au service de la protection de l'environnement ou du développement durable. Les projets de volontariat se sont progressivement développés en France et répondent à l'envie de vivre des vacances « utiles », ayant un sens.

Selon une étude conduite par *Booking*, cette mouvance de fond pour le tourisme vert prend une ampleur croissante. Parmi 12 marchés géographiques interrogés, 87 % des touristes souhaitent limiter leur impact sur l'environnement ⁽¹⁾.

II. POUR UNE CROISSANCE SOUTENABLE DU TOURISME

Ces aspirations croissantes doivent servir de fondement pour construire la stratégie touristique de demain. Alors que certaines voix s'élèvent pour fustiger l'impact du tourisme sur la planète et que les bouleversements climatiques constituent un risque pour l'industrie touristique, **le tourisme doit s'engager dans le sens d'une croissance soutenable.**

A. LE DÉFI CLIMATIQUE

1. Le tourisme de masse, un risque pour l'écologie

L'ONU indique que le tourisme représente 5 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde ⁽²⁾. Selon les méthodes de calcul, ce chiffre peut atteindre 8 % ⁽³⁾. L'empreinte carbone du tourisme résulte de l'ensemble des transports, mais également de la consommation touristique de façon plus globale (nourriture, hébergement, *shopping*). L'avion est devenu le moyen de transport

(1) Les résultats de cette étude figure notamment dans cet article : <http://www.quotidiendutourisme.com/tendances/etude-booking-87-des-touristes-souhaitent-voyager-en-limitant-leur-impact-sur-lenvironnement/166370>

(2) Selon une étude en date de 2016

(3) Ce chiffre de 8 % est notamment relayé par l'ADEME.

privilegié pour les touristes, et le développement de séjours de plus en plus courts et de plus en plus lointains, avec un coût significatif pour la planète.

Au-delà de cet effet global, le tourisme de masse conduit également à l'érosion de la biodiversité de certains sites touristiques. La bétonisation de côtes espagnoles, ou la fragilisation de certains sites naturels en sont des exemples. Lors de leur déplacement ultramarin, vos rapporteurs ont à ce titre entendu les craintes du parc national de Guadeloupe, qui a fait état des risques de dégradation de la biodiversité particulièrement marqués dans les lieux du parc les plus fréquentés.

2. Les bouleversements climatiques, une menace pour le développement touristique

Si le tourisme est susceptible de perturber les écosystèmes, les bouleversements climatiques représentent également une menace considérable pour le tourisme. À titre d'illustration, et comme cela a été mentionné lors des auditions, plusieurs centaines de campings sont menacés du fait de l'avancée des traits de côte. Le tourisme de montagne doit également faire face aux effets du réchauffement sur le volume d'enneigement.

Deux exemples tirés des déplacements de vos rapporteurs illustrent ces risques avec acuité :

– **Le phénomène des sargasses**, dans les Antilles, nuit considérablement à l'attractivité touristique des îles, qui repose en grande partie sur le tourisme balnéaire. Les sargasses sont des algues brunes qui s'amoncellent le long du littoral, au-delà d'une durée de 72 heures, elles entrent en putréfaction, deviennent toxiques (sulfure d'hydrogène et ammoniaque) et dégagent des odeurs nauséabondes. Les sargasses entraînent donc une pollution visuelle et olfactive, ainsi qu'une mortalité importante de la faune. Le monde scientifique estime que *« ce phénomène est probablement lié à l'élévation des températures de l'eau, due au changement climatique et aux nutriments charriés jusqu'à l'océan par les grands fleuves, en particulier ceux lessivés par les pluies sur les sols déforestés de l'Amazonie ⁽¹⁾ »*. Si vos rapporteurs ont pu mesurer le volontarisme des pouvoirs publics pour répondre à cette problématique – une enveloppe de 10 millions d'euros a été débloquée par l'État pour mettre en place des programmes de ramassage en 48 heures de ces algues – il n'en demeure pas moins que l'attractivité des îles concernées en ressort affaiblie ;

– **L'ouragan Irma**, avec des vents atteignant plus de 350 km/h, a fait onze morts à Saint-Martin et endommagé 95 % du bâti les 5 et 6 septembre 2017, affectant considérablement les capacités d'accueil sur une île où le tourisme représente une part substantielle du PIB local.

(1) « Le phénomène des sargasses est probablement lié au changement climatique » *Le Monde*, 14 juin 2018

La situation touristique de Saint-Martin

Aujourd'hui, l'activité touristique reprend partiellement, avec environ 800 chambres opérationnelles (hôtels, chambres d'hôte, villas en location, etc), soit les deux tiers de ce qui existait avant le passage de l'ouragan. Il faut toutefois noter que ces difficultés sont intervenues alors que l'économie touristique de l'île souffrait déjà de faiblesses structurelles, avec des infrastructures vieillissantes, ne correspondant plus aux attentes des touristes. **Les enjeux de soutenabilité et de montée en gamme sont au cœur des préoccupations dans le cadre de la reconstruction.**

Au-delà de la destruction des infrastructures touristiques, l'image de l'île pâtit également de la gestion encore insuffisante des déblais et des épaves de voitures, et de bateaux, malgré des campagnes de nettoyages nombreuses. Une proportion importante de copropriétés sont laissées à l'abandon par leurs propriétaires, qui après avoir investi dans des programmes de défiscalisation, délaissent leurs biens.

Face à ces constats, vos rapporteurs souhaitent formuler deux remarques et une proposition :

– Il n'est pas question de remettre en cause l'apport du tourisme, non seulement pour l'économie, mais aussi pour l'enrichissement culturel qu'il apporte, à la fois aux voyageurs et aux pays d'accueil. Toutefois, dans le cadre de la construction d'une stratégie à long terme pour le tourisme de demain, la France ne peut ignorer les potentiels risques pour l'environnement que comporte le développement d'un tourisme « incontrôlé ». Ces enjeux de durabilité doivent être intégrés dans une stratégie globale pour une **croissance du tourisme prospère et soutenable**.

Pour cela, vos rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de calculer l'empreinte carbone de l'ensemble de la consommation touristique. L'empreinte carbone permet de mesurer la quantité de dioxyde de carbone émis par une activité, un produit ou une prestation. Ce calcul de l'empreinte carbone s'inscrirait dans une logique de responsabilisation des touristes. L'article L. 1431-3 du code des transports dispose notamment que « *toute personne qui commercialise ou organise une prestation de transport de personnes, de marchandises ou de déménagement doit fournir au bénéficiaire de la prestation une information relative à la quantité de gaz à effet de serre émise par le ou les modes de transport utilisés pour réaliser cette prestation* ». Les articles D. 1431-1 à D. 1431-23 du code des transports déterminent les règles de calcul communes à tous les modes de transport (ferroviaire ou guidé, routier, fluvial, maritime, aérien). Vos rapporteurs considèrent que ces dispositions mériteraient d'être étendues à l'ensemble de la consommation touristique, et notamment à l'hébergement touristique.

Proposition n° 2 : Généraliser le calcul de l’empreinte carbone à l’ensemble de la consommation touristique.

– Les risques environnementaux menacent certains pans de l’économie touristique. Les pouvoirs publics doivent là aussi construire une vision stratégique de long terme, en anticipant les bouleversements encore à venir, et leurs effets sur le tourisme. L’offre touristique doit se construire de façon réfléchie, en intégrant dans une vision de long terme l’ensemble de ces problématiques.

B. CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE POUR LE TOURISME DURABLE

Le tourisme durable est, aujourd’hui, défini par l’Organisation mondiale du tourisme (OMT) comme « *un tourisme qui tient pleinement compte de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux actuels et futurs, en répondant aux besoins des visiteurs, des professionnels, de l’environnement et des communautés d’accueil* » ⁽¹⁾.

Construire la stratégie française du tourisme de demain autour du tourisme durable est doublement stratégique :

– **Le tourisme durable répond aux attentes des touristes d’aujourd’hui et de demain.** La France, pour se différencier de ses concurrents, devra, dans les années à venir, être en mesure de proposer une offre qui réponde à ces nouvelles attentes. Si le caractère « durable » ne constitue pas le premier élément de choix d’une destination, il peut, incontestablement, être un élément d’arbitrage en cas d’hésitation entre deux propositions concurrentes ;

– **Le tourisme durable est la seule manière de faire face aux réalités écologiques avec lesquels nous devons désormais composer.**

Le tourisme durable – définitions

Le tourisme durable n’est pas une notion récente, mais sa définition a progressivement été clarifiée et précisée.

L’objectif du développement touristique durable a été défini par l’Agenda 21 de l’Organisation des Nations Unies, adopté au Sommet de Rio en 1992. Il s’agissait alors de « *rendre compatible l’amélioration des conditions environnementales et sociales qui résulte du développement touristique avec le maintien de capacités de développement pour les générations futures* ».

Les principes du tourisme durable ont ensuite été définis en 1995 lors de la conférence mondiale du tourisme durable de Lanzarote (Canaries) dans la Charte du tourisme durable, puis actualisés en 2004 par le comité de développement durable du tourisme de l’Organisation mondiale du tourisme (OMT) : ils sont applicables à toute forme de tourisme, y compris le tourisme de masse, et à tous types de destinations. Les principes du développement durable concernent les aspects environnementaux, économiques et

(1) Organisation mondiale du tourisme : <https://sd.unwto.org/fr/content/definition>

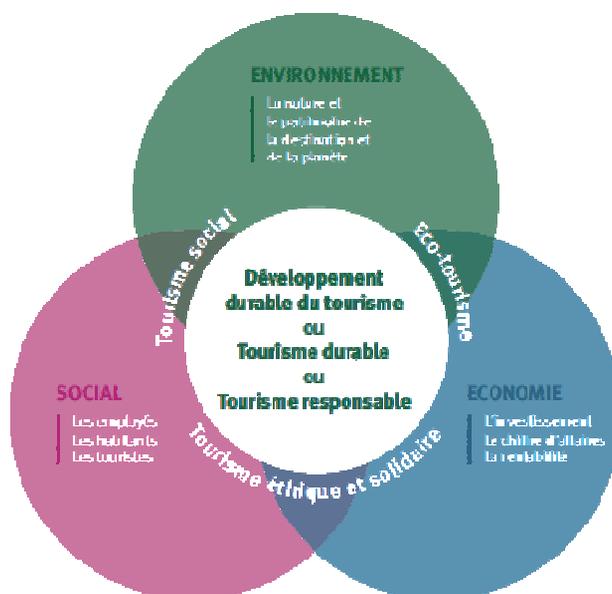
socioculturels du développement du tourisme. Le tourisme, pour être qualifié de durable, doit ainsi :

- exploiter de façon optimale les ressources de l’environnement qui constituent un élément clé de la mise en valeur touristique, en préservant les processus écologiques essentiels et en aidant à sauvegarder les ressources naturelles et la biodiversité ;
- respecter l’authenticité socioculturelle des communautés d’accueil, conserver leurs atouts culturels bâtis et vivants et leurs valeurs traditionnelles et contribuer à l’entente et à la tolérance interculturelles ;
- assurer une activité économique viable sur le long terme offrant à toutes les parties prenantes des avantages socioéconomiques équitablement répartis, notamment des emplois stables, des possibilités de bénéfices et des services sociaux pour les communautés d’accueil, et contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté ⁽¹⁾.

Comme le précise toutefois l’OMT, « *le tourisme durable doit également maintenir un haut niveau de satisfaction des touristes et leur permettre de vivre des expériences intéressantes, en les sensibilisant aux problèmes de développement durable et en leur faisant mieux connaître les pratiques de tourisme durable* ».

Enfin, l’année 2010 a vu le lancement du Partenariat mondial pour le tourisme durable (PMTD), piloté par programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE), et l’année 2017 a été proclamée « année internationale du tourisme durable pour le développement » par l’ONU.

SCHÉMA DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TOURISME



Source : Acteurs du tourisme durable

(1) Organisation mondiale du tourisme : <https://sd.tourism.org/fr/content/definition>

Le tourisme durable n'en est pour l'heure qu'à ses débuts. Il prend toutefois progressivement de l'ampleur, y compris à l'initiative des professionnels du tourisme. Ceux-ci, en effet, prennent conscience que la protection de l'environnement, du patrimoine, des cultures ou des populations locales constitue une obligation fondamentale pour protéger leur attractivité et leur pérennité. Alors que cette orientation a été initialement portée par des pionniers, des petits opérateurs, elle est aujourd'hui intégrée à davantage d'échelons, y compris dans les grandes enseignes touristiques. **Le tourisme durable ne constitue, ainsi, pas un segment touristique à part entière : il imprègne, de plus en plus, l'ensemble de l'activité touristique,** du voyage individuel à dos d'âne à l'hébergement en grandes chaînes hôtelières.

Il faut, pour cela, impérativement développer une véritable stratégie publique en matière de tourisme durable.

Une étude réalisée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et commanditée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, devrait être rendue à l'automne 2019 et établir des recommandations relatives au développement du tourisme durable en France. Cela témoigne d'une prise de conscience dont il faut se féliciter. Vos rapporteurs insistent sur la nécessité d'être attentif aux propositions de cette étude, et de les mettre en œuvre, pour donner à la France la place qu'elle peut occuper en ce domaine.

En l'attente de ces propositions, vos rapporteurs souhaitent, à ce stade, formuler un certain nombre de constats et de préconisations.

D'abord, la France doit faire entendre sa voix à l'échelle internationale sur ces problématiques. Alors que la France était, historiquement, très impliquée sur ce sujet (elle a, notamment, été très active dans l'élaboration de la Charte du tourisme durable de 1995), elle semble aujourd'hui plus en retrait, ne participant plus systématiquement à l'ensemble des instances de dialogue et d'échange. La France ne fait, par exemple, plus partie du Conseil mondial du tourisme durable (*Global sustainable tourism committee*, dit « GSTC »), qui établit les critères du tourisme durable au niveau mondial (pour les professionnels comme les institutions) ⁽¹⁾ et cherche à en définir les standards internationaux.

Ceci est préoccupant, car la France peut et doit se positionner comme pionnière sur ce sujet et entraîner notamment ses partenaires européens. La France a des atouts majeurs, qu'elle sait mettre en avant lorsqu'une véritable volonté politique l'anime. C'est pourquoi vos rapporteurs pensent qu'il est nécessaire que la France réintègre le Conseil mondial du tourisme durable.

(1) Le GSTC a, actuellement, deux catégories de critères, applicables aux agences de voyage, d'une part, et à l'hébergement hôtelier, d'autre part. Ils permettent de s'assurer de la qualité des labels attribués au niveau national ainsi que de la rigueur des processus de certification.

Proposition n° 3 : Pour que la France s'affirme comme destination pionnière en matière de tourisme durable, la France pourrait utilement **réintégrer le Conseil mondial du tourisme durable**, instance internationale qui définit les standards internationaux en matière de tourisme durable.

Par ailleurs, vos rapporteurs ont pu noter plusieurs initiatives encourageantes. L'ADEME publie des conseils à destination des voyageurs qui souhaitent voyager de façon plus verte. L'agence incite les Français à choisir des hébergements engagés dans une démarche environnementale, en mobilisant des labels publics. L'ADEME préconise également de privilégier les séjours de proximité, ou à défaut pour les séjours lointains, d'opter pour des vacances de longue durée. **Des campagnes de communication plus larges pourraient relayer ces conseils.**

Les critères environnementaux sont intégrés *via* des labels, des chartes, des classements, et ceci à chaque échelon de la filière touristique. Il convient de donner une plus grande visibilité à ces derniers, dans un contexte où 32 % des touristes déplorent un manque d'informations et de certifications crédibles sur l'offre durable ⁽¹⁾.

Les critères de l'écolabel européen

L'écolabel européen est un exemple de label qui apporte des garanties fortes aux touristes en matière d'hébergement vert. Pour pouvoir obtenir ce label, les hébergements doivent répondre aux exigences suivantes :

l'utilisation et l'achat d'énergie renouvelable (ex : au moins 50 % de l'électricité achetée doit être produite à partir de sources d'énergies renouvelables) ;

une consommation réduite d'énergie (ex : 80 % des ampoules électriques de classe A) ;

la préservation de la ressource en eau (ex : débit d'eau des robinets / douches inférieur ou égal à 8,5 litres/min) ;

l'achat de produits éco-responsables (ex : détergents utilisés pour le nettoyage des chambres) ;

la valorisation des déchets et la lutte contre le gaspillage (ex : interdiction des portions individuelles pour certains aliments proposés aux petits-déjeuners) ;

une sensibilisation des employés et des clients aux éco-gestes.

La France compte à ce jour 322 établissements titulaires de ce label.

Source : ADEME.

Proposition n° 4 : Donner une plus grande visibilité aux écolabels qui existent pour promouvoir le tourisme durable.

Enfin et c'est un point essentiel, les enjeux du tourisme durable n'ont pas vocation à rester cantonnés à une offre de niche. C'est toute la stratégie

(1) Selon une étude conduite par Booking

touristique qui doit s'orienter dans le sens de la durabilité. La prise de conscience est aujourd'hui globale, et l'ensemble des professionnels du tourisme intègre, à des niveaux certes variés, ces problématiques dans la construction de leur offre. À titre d'exemple, les hôteliers ont instauré des chartes pour encourager les comportements verts des touristes (par exemple : fin du remplacement quotidien systématique des serviettes de bain dans les hôtels). Le monde des transports est également pleinement conscient de ces enjeux. La SNCF, rencontrée en audition, a fait état de son implication pour faire du train un « mode de transport dit à empreinte carbone positive dès 2024 ». En outre, la question du verdissement du transport en avion est un sujet complexe que vos rapporteurs n'ont fait qu'aborder. Toutefois, il semble que de nombreuses initiatives sont mises en place par les aéroports pour aller vers des démarches plus vertes. Plusieurs aéroports se sont engagés dans des démarches de verdissement qui visent une neutralité carbone à horizon 2050. Certains font preuve en la matière d'un volontarisme particulier, comme l'aéroport de Lille qui a réduit cette échéance à horizon 2035. À terme, au côté de la promotion de mobilités plus douces, c'est bien la construction d'avions plus propres qui permettra de concilier au mieux le développement du tourisme et la préservation de l'environnement.

C. ENCOURAGER UNE RÉPARTITION ÉQUILIBRÉE DES FLUX SUR LES TERRITOIRES

Si la France n'est pas directement menacée par le risque de « surtourisme », la répartition des flux sur l'ensemble des territoires peut encore considérablement s'améliorer dans la perspective d'une croissance soutenable, aux fruits partagés.

Aujourd'hui **80 % de l'activité touristique reste concentrée sur 20 % du territoire**. Alors que la France souhaite encore, et à raison, augmenter le nombre de touristes, cela ne peut se faire qu'en développant des outils à même de mieux répartir les flux dans l'espace. Pour cela, deux leviers peuvent être actionnés. Le premier consiste à reconquérir des clientèles longtemps délaissées, qui sont susceptibles d'irriguer l'ensemble des territoires. Le second vise à intégrer véritablement le tourisme au cœur des politiques d'aménagement du territoire.

1. Reconquérir la clientèle de proximité et la clientèle française

Les clientèles de proximité et françaises irriguent plus que les autres l'ensemble des territoires, contribuant ainsi à la lutte contre le « surtourisme », et permettant surtout à chaque territoire, y compris les territoires ruraux, de tirer profit du potentiel de recettes offert par le tourisme. Ces clientèles sont susceptibles de s'intéresser à des offres plus confidentielles, qui peinent à séduire les visiteurs extra-européens.

Par ailleurs, le développement de ces clientèles présente également d'autres avantages :

– **les clientèles de proximité et françaises représentent par définition un bilan carbone moins élevé que les autres ;**

– **ces clientèles présentent un potentiel de recettes important.** Il s'agit de clientèles par définition issues de pays développés et qui disposent donc d'un pouvoir d'achat non négligeable. La clientèle française présente en outre un enjeu spécifique pour les services voyages de la balance des paiements.

Vos rapporteurs remarquent que ces deux formes de clientèles ont eu tendance à délaïsser la France ces dernières années, dans un contexte où la concurrence des destinations s'est fortement accrue. **Pour attirer à nouveau ces clientèles, vos rapporteurs identifient plusieurs leviers :**

– **la clientèle de proximité, qui connaît souvent déjà la France, est susceptible d'être séduite par les territoires qui parviennent à développer une offre originale.** Les clientèles de proximité du Nord de l'Europe sont nombreuses à considérer la France comme une simple étape de passage, avant de rejoindre l'Espagne. C'est pour cela que le développement des offres de niches mérite une attention particulière. Les campagnes de promotion à destination de ces publics doivent être maintenues. Un effort de promotion sera sans doute à envisager à destination de la clientèle britannique dans l'hypothèse du *Brexit*.

Quels effets attendre du *Brexit* en matière de tourisme ?

Le *Brexit* constitue un défi supplémentaire pour l'attractivité de la destination France. En effet, la clientèle britannique risque de se tarir, principalement du fait de la **dévaluation de la livre**, qui renchérit mécaniquement le coût d'un voyage en France, et fait donc perdre à notre pays en matière de compétitivité prix. Des barrières administratives plus nombreuses risquent également de s'ériger, avec un impact sur la fluidité du parcours touristique.

En cas de « *no deal* », une étude menée au mois de mars 2019 estimait que la croissance du trafic passager serait réduite de 5 % en dix ans. Pour la France, les répercussions financières sur l'industrie touristique se chiffreraient à **500 millions de dollars entre 2019 et 2025** ⁽¹⁾.

Pour ce qui concerne la question particulière de **délivrance des visas**, celle-ci reste entourée d'incertitudes, liées aux conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne ⁽²⁾. Le gouvernement britannique a toutefois fait part de son intention de ne pas soumettre les ressortissants européens à l'obligation d'un visa pour les séjours

(1) Étude réalisée par le cabinet Euromonitor international, citée dans : https://www.tourmag.com/Brexit-no-deal-le-monde-du-tourisme-s-attend-a-de-lourdes-consequences_a97799.html

(2) Le Ministère des Affaires étrangères donne les indications suivantes : « À compter de la date de retrait du Royaume-Unis de l'UE, si un accord est conclu et ratifié, les conditions seront jusqu'au 31 décembre 2020 au moins, les mêmes qu'actuellement : le voyageur devra être muni d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité en cours de validité. Aucun visa ne sera nécessaire. En l'absence d'accord, le gouvernement britannique a annoncé que les cartes nationales d'identité délivrées par les États-membres de l'Union européenne à leurs ressortissants resteront valables jusqu'au 31 décembre 2020 inclus pour voyager au Royaume-Uni. Si cette annonce est confirmée, les ressortissants français et européens pourront continuer de voyager avec leur passeport ou leur seule carte d'identité jusqu'à cette date. À partir du 1er janvier 2021, il est possible néanmoins que les voyageurs doivent être munis d'un passeport ».

inférieurs à trois mois.

Sur certains sites touristiques, les effets du *Brexit* font naître des préoccupations particulières. Les membres de votre mission ont pu le constater lors de leur déplacement à Albertville. Les tours opérateurs britanniques ont notamment fait état d'une moindre fréquentation des britanniques, avec une baisse significative des réservations à compter du mois de mars.

Ces tours opérateurs ont également évoqué la question de **l'employabilité de la main d'œuvre britannique**, dont la venue risque d'être considérablement entravée avec le *Brexit*. Les opérateurs craignent que l'alourdissement des procédures administratives dissuade les travailleurs. Or, ces travailleurs saisonniers font partie intégrante de la qualité de l'offre proposée à la clientèle britannique ⁽¹⁾.

– la clientèle française a longtemps été considérée comme captive.

C'est pourtant loin d'être le cas, avec le développement du *low cost*, les Français ont eu tendance à délaisser la France et doivent aujourd'hui faire l'objet d'une stratégie de reconquête. La France peut miser sur la diversité de son patrimoine naturel et culturel pour convaincre les Français de découvrir d'autres régions que la leur.

Des efforts de communication doivent être menés pour véhiculer l'idée que le dépaysement peut être proche. Il est fort surprenant que si peu d'efforts de promotion soient à ce jour conduits sur ce segment de clientèle. En particulier, la clientèle domestique n'est pas prise en compte dans les actions menées par Atout France. **Vos rapporteurs estiment essentiel de remédier à cette situation, et d'intégrer au sein des missions d'Atout France celle de la promotion à destination des vacanciers français.** Cette mission doit être conduite en lien avec les acteurs institutionnels de terrain, qui disposent d'une bonne connaissance des bassins émetteurs territoriaux. Vos rapporteurs proposent en outre de se donner des objectifs chiffrés pour le développement du tourisme des Français en France, en parallèle de l'objectif de 100 millions de visiteurs étrangers.

Un autre levier pour reconquérir la clientèle domestique est celui du tourisme social. La mission a auditionné l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV), principal opérateur de l'État en la matière. Le chèque vacances est un dispositif efficace, mais qui pourrait être employé plus largement. **Le départ en vacances de tous les Français offre un potentiel de développement important pour le tourisme**, aujourd'hui seuls 64 % des Français partent en vacances chaque année, soit le même niveau qu'en 1995. **Des pistes existent pour accroître la diffusion du chèque et sécuriser le dispositif.** En particulier, le chèque vacances n'existe aujourd'hui pas en version dématérialisée, et n'est pas adapté au parcours d'achat sur internet. Un important travail de dématérialisation a été engagé par l'ANCV, une version intégrée du chèque vacances sur smartphone devrait être opérationnelle en 2020, renforçant l'attractivité de ce dispositif. Une réflexion doit également être menée pour que les petites entreprises puissent

(1) L'offre est basée sur des séjours tout compris, qui comprennent de nombreux services, et la présence sur place de « chalet boys » ou « chalet girls », personnels en charge de l'accueil et d'assister les clients dans les chalets.

davantage s'en saisir. Vos rapporteurs souscrivent aux demandes de l'ANCV qui souhaite que l'on puisse dé plafonner le plafond d'exonération de charges du dispositif des chèques vacances pour les PME ⁽¹⁾. Le dispositif est aujourd'hui complexe à mettre en œuvre, avec des régimes fiscaux et sociaux qui varient selon la taille de l'entreprise. **En matière de tourisme social, vos rapporteurs seront attentifs aux conclusions attendues du rapport que la députée Pascale Fontenel-Personne doit rendre au Gouvernement sur ce sujet.** Vos rapporteurs estiment notamment que des investissements doivent être conduits pour le renouvellement des infrastructures du tourisme social.

Enfin, d'autres moyens d'action peuvent également être mis en œuvre. Lors de leur déplacement à Albertville, les membres de la mission ont été particulièrement sensibilisés à la question des classes de neige. Le redéploiement de ces dernières doit être engagé pour soutenir le tourisme de montagne. Des assouplissements du cadre normatif en la matière doivent être envisagés. En effet, comme l'a signalé Domaine skiable de France, entendu par les membres de votre mission, *« les nouvelles normes d'accueil ont empêché un certain nombre de bâtiments d'accueillir des enfants en classe de neige. Les risques juridiques pour les enseignants sont forts, qui rechignent désormais à emmener leurs enfants en classe de neige. Il y a de moins en moins d'enfants qui ont fait du ski, donc de moins en moins de futurs adultes skieurs ».*

Proposition n° 5 : Actionner les leviers pour reconquérir la clientèle domestique :

- doter Atout France d'une mission de promotion auprès de la clientèle domestique ;
- sur le modèle des objectifs fixés en matière de tourisme international, fixer des objectifs chiffrés pour le développement du tourisme domestique ;
- réactiver les leviers pour la politique du tourisme social en France, en élargissant les possibilités de recours aux chèques vacances ;
- engager une réflexion pour redynamiser les classes découvertes et en particulier les classes de neige.

2. Développer une politique des transports adaptée

Dans l'objectif d'une meilleure répartition des flux, il est possible d'identifier des priorités en matière de politique de transport. Le tourisme est en effet intimement lié aux enjeux d'aménagement des territoires. La desserte des territoires constitue un élément essentiel d'attractivité d'une destination.

a. La desserte des territoires touristiques par le train

Le train constitue un levier déterminant pour assurer la desserte des territoires et donc la répartition des flux touristiques. Ce mode de transport s'inscrit en outre pleinement dans l'objectif plus global pour une politique touristique soutenable.

(1) Pour la PME, l'exonération de charges sociales pour les chèques vacances est plafonnée, ce qui n'est pas le cas pour les comités d'entreprises de plus de 50 salariés.

L’attractivité des territoires touristiques dépend des capacités de desserte de la SNCF. Une forme de cohérence doit être assurée entre la structuration de l’offre par destination sur les territoires, et les modalités de desserte en train. En ce sens, les annonces récentes concernant la ligne Paris – Lens sont préoccupantes. En effet, alors qu’un contrat de destination a été mis en place avec succès dans ce territoire, une moins bonne desserte serait susceptible d’avoir des répercussions immédiates sur son attractivité. Par ailleurs, certains territoires touristiques ont pu pâtir de la fermeture progressive des derniers trains de nuit ces dernières années ⁽¹⁾, la SNCF mettant en avant pour expliquer ces décisions la faible rentabilité de ces lignes. C’est notamment le cas du train de nuit qui reliait Paris à Bourg-Saint-Maurice. Vos rapporteurs estiment qu’il est aujourd’hui temps d’inverser le sens de cette tendance. En Autriche certains réseaux réinvestissent aujourd’hui le train de nuit avec succès. Vos rapporteurs se félicitent des récentes annonces de la ministre chargée des Transports, qui a annoncé des investissements à hauteur de 30 millions d’euros pour soutenir et rénover les trains de nuit.

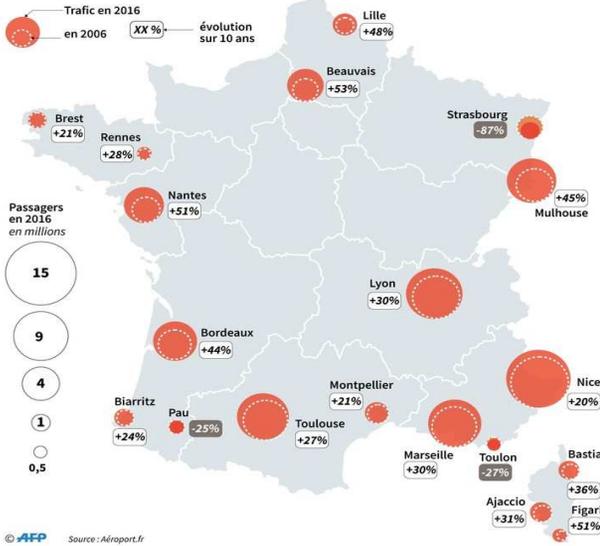
b. Encourager le développement des aéroports régionaux

La question de la desserte aérienne des territoires se pose également. Certains aéroports régionaux sont aujourd’hui en plein essor. L’aéroport de Lille a accueilli en 2018 un peu plus de 2 millions de voyageurs. Dix ans plus tôt en 2006 ils étaient deux fois moins nombreux. Pour le président de l’aéroport de Lille, auditionné par la mission, cela « *démontre clairement une nouvelle attractivité territoriale qui a découlé de cette croissance* ». La carte ci-après donne un aperçu du développement à dix ans des aéroports régionaux.

(1) Il ne reste aujourd’hui que deux lignes, depuis Paris vers Toulouse-Rodez-Latour-de-Carol et Briançon, préservées car jugées essentielles pour des territoires mal desservis, et une ligne Paris-Venise exploitée par la compagnie Thello.

Le trafic des grands aéroports régionaux

Aéroports avec plus de 500 000 passagers en 2016, hors aéroports parisiens



Source : Aéroport.fr

Toutefois, les aéroports parisiens concentrent l'essentiel des flux, avec plus de 100 millions de visiteurs par an, tandis que le deuxième aéroport, Nice, reçoit un peu moins de 14 millions de visiteurs annuels. Cette très forte concentration des flux aériens à Paris est susceptible de constituer un frein au développement du tourisme en région. Pour développer une offre équilibrée sur l'ensemble des territoires, il apparaît nécessaire de développer le rayonnement des aéroports régionaux afin d'assurer la connectivité aérienne avec les marchés porteurs. **Pour cela, les aéroports régionaux ont besoin d'une volonté politique affirmée et de l'appui de l'État.**

Dans certains territoires, des réflexions pourraient être utilement menées pour ouvrir de nouvelles lignes. Comme cela a été souligné par le maire adjoint en charge du tourisme de la ville de Paris auditionné par la mission : « faire ouvrir des lignes, c'est l'enjeu essentiel pour l'attractivité, c'est avec le canal que l'on obtient le flux, c'est aujourd'hui une chose qui est trop peu pilotée, il faut construire sur ce sujet une véritable stratégie ». L'ouverture de nouvelles lignes repose d'abord sur les perspectives de rentabilité que cette dernière offre, et donc sur l'attractivité de l'offre touristique du territoire en question. Toutefois, si le ciel européen est aujourd'hui libéralisé, l'ouverture de lignes avec un pays en dehors de l'Union Européenne s'inscrit dans le cadre de la négociation des **droits de trafic**. Lorsque ces droits sont insuffisants en nombre, cela peut nuire à l'attractivité touristique d'un territoire. À titre d'illustration, dans les Alpes, les touristes Russes arrivent pour la plupart à Genève.

Les droits de trafic

Définis historiquement dans le cadre d'accords bilatéraux, selon les règles fixées par la convention de Chicago de 1944, les droits de trafic sont des accords commerciaux qui définissent les fréquences de vols, les points de desserte et d'escale entre deux pays. Ratifiés par les parlements, ils sont déclinés par les administrations de l'aviation civile.

Ces accords ne s'appliquent pas au ciel européen, libéralisé depuis 1997. Depuis 2005, cette bilatéralité laisse généralement place au niveau européen à la négociation d'accords globaux conduite sous l'égide la commission européenne.

Les droits de trafic recouvrent des enjeux d'une grande importance économique stratégique et diplomatique. La direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui a mission de protéger les intérêts du pavillon français, mais aussi des aéroports et des passagers, s'attache à promouvoir un juste équilibre entre, d'une part, l'ouverture des droits de trafic et, d'autre part, la protection des intérêts nationaux et des conditions d'une concurrence équitale entre les compagnies étrangères et les compagnies française. La DGAC a notamment pour mission d'assurer le développement d'une desserte équilibrée du territoire national dans ce cadre. Vos rapporteurs estiment toutefois que cette mission devrait prendre une place plus grande dans les décisions prises.

La négociation de nouveaux droits est un enjeu important pour le développement du tourisme. Lors de son audition par la mission, le maire adjoint au tourisme de la ville de Paris a fait état de récentes négociations pour ouvrir davantage de lignes avec la Chine : *« Nous sommes passés de 50 à 100 vols par semaine. C'est un vrai relai de croissance ».*

Cette problématique de la desserte aérienne s'observe avec une acuité particulière dans les territoires ultramarins. Vos rapporteurs ont été interpellés par cette thématique à l'occasion de leur déplacement en Guadeloupe. **La dynamique récente du trafic aérien en Guadeloupe est favorable**, avec une augmentation du trafic de l'ordre de 5 % par an entre 2015 et 2019. Cette croissance de la fréquentation touristique est directement liée au développement du *low cost*. L'arrivée de la compagnie *Norwegian Airlines* a notamment permis la mise en place d'un vol quotidien avec le continent américain. Les liaisons avec Aircanada ont également participé à cette dynamique favorable. En 4 ans, la part des touristes nord-américain dans le total des touristes se rendant en Guadeloupe est passée de 2 à 6 %.

Toutefois, **les liaisons internationales dans les Caraïbes restent largement insuffisantes.** La Guadeloupe souffre aujourd'hui d'une desserte aérienne encore trop faible :

– la grande majorité des vols en provenance de la France viennent d'Orly. Peu de connexions en provenance de l'aéroport de Roissy existent, ce qui limite les connexions avec les vols internationaux et la capacité du territoire à diversifier sa clientèle ;

– la proportion de touristes nord-américains dans les Antilles est passée de plus de 30 % dans les années 1970 à 1 % depuis la fin des années 1990. Si la dynamique semble aujourd’hui de nouveau s’inverser, des incertitudes fortes persistent. Vos rapporteurs ont notamment entendu les inquiétudes concernant l’annonce de la fermeture de la ligne *Norwegian Airlines* ;

– les connexions régionales sont trop limitées. Il est par exemple difficile et onéreux de se rendre de Cuba aux Antilles, ou de la Guyane à Saint-Martin.

Il est aujourd’hui nécessaire qu’une volonté politique appuie le démarchage des compagnies aériennes pour assurer l’arrivée de nouveaux touristes. La desserte doit s’ouvrir aux pays émetteurs européens, comme l’Italie et l’Allemagne, qui constituent des cibles potentielles.

Selon les acteurs rencontrés par vos rapporteurs, les règles de négociations des droits de trafic tendent à freiner excessivement l’ouverture de nouvelles lignes, et sont donc un facteur aggravant pour la desserte des destinations françaises. Les limitations en termes de droits de trafic bloquent l’ouverture de certaines lignes, comme celle avec le Brésil pour la Guadeloupe.

Vos rapporteurs estiment donc qu’une réflexion approfondie devrait être menée pour réfléchir à l’opportunité sur certains territoires d’adopter une stratégie plus offensive en matière de droits de trafic.

Proposition n° 6 : Pour améliorer la desserte aérienne des territoires, encourager le développement des aéroports régionaux et engager une stratégie plus offensive en matière de négociation des droits de trafic.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : LE TOURISME DES SENS : MISER SUR LES ATOUTS FRANÇAIS POUR DIFFÉRENCIER NOTRE OFFRE

Pour valoriser l’offre française, la France doit faire valoir ses forces, et mettre en place une véritable stratégie de différenciation. Vos rapporteurs identifient deux grands atouts dans l’offre française qui peuvent se résumer simplement : le beau et le bon.

La France doit miser sur ces spécificités qui font toute l’originalité de l’offre française. Ce sont des atouts incommensurables pour gagner en **compétitivité hors prix** : le **patrimoine esthétique et culturel**, « **l’art de vivre** » à la française ne sont par définition pas reproductibles dans d’autres destinations. Ces atouts peuvent en outre se décliner selon les particularités de chaque territoire, au service d’une offre variée et porteuse de développement territorial.

I. MISER SUR L’OFFRE CULTURELLE DANS LES TERRITOIRES

Le rayonnement des arts français constitue un atout évident pour l’attractivité touristique de notre pays. La découverte du patrimoine culturel français occupe d’ores et déjà une place considérable dans les activités de loisirs des touristes étrangers au cours de leur séjour en France. Selon une étude conduite par la DGE, 49 % des touristes étrangers ont visité des sites culturels en 2018, « *La visite de sites culturels est très prisée par les touristes de provenances lointaines, notamment ceux venant des Amériques (78 %) ainsi que d’Asie et d’Océanie (72 %) ».*

La valorisation du patrimoine culturel français est d’abord le fait de l’importante offre muséale française, qui se développe sur l’ensemble des territoires. Ce n’est pas là le cœur de ce rapport, mais vos rapporteurs souhaitent toutefois souligner la richesse de cette offre qu’ils ont pu apercevoir à l’occasion de leur déplacement à Lens et à Dijon.

L’offre muséale peut être mise au service du développement des territoires et permettre d’importantes levées de recettes, comme en témoigne l’exemple Lensois, au cœur de l’ex-bassin minier du Pas-de-Calais. **La dépense moyenne de référence par visiteur est en progression constante**, estimée en 2017 à 119 € par personne contre 95 € en 2015 et 91 € en 2013, soit des retombées économiques cumulées depuis l’ouverture du musée estimées à 134,6 millions d’euros. Au total, il est fait état de 20 millions d’euros de retombées économiques directes par an par les visiteurs extrarégionaux du musée. Cela se traduit aussi par le dynamisme de

l'hôtellerie : l'étude recense 1 million de nuitées d'hôtels en 2016, soit 30 % de plus qu'en 2010 ⁽¹⁾.

Le Louvre Lens – l'offre muséale au service du développement des territoires

Inauguré en 2012 et construit sur le site de l'ancienne fosse n° 9 des mines de Lens, le musée est un symbole de la dynamique de **reconversion du bassin minier, inscrit la même année au patrimoine mondial de l'Unesco.**

Le musée du Louvre Lens dispose d'une surface de 3000 mètres carrés regroupant plus de 250 œuvres originellement issues du musée du Louvre, de l'Antiquité à la moitié du XIXe siècle. La Galerie du temps constitue le cœur de la collection permanente du musée, elle présente sur une seule pièce et de façon chronologique les différentes œuvres du musée. Le projet muséal poursuit un double objectif de démocratisation culturelle et de développement économique du territoire.

La destination « Autour du Louvre Lens » fait l'objet d'un **contrat de destination** avec Atout France. Le projet « Autour du Louvre Lens » est piloté à l'échelle départementale. Il a pour principal objectif d'encourager le développement d'une économie touristique à partir d'un équipement culturel.

Le lancement de l'opération « capitales françaises de la culture », annoncé lors du dernier CIT, constitue en ce sens une initiative que vos rapporteurs souhaitent saluer. L'appel à candidature sera lancé en 2020 pour une première saison en 2021. Cette initiative vise à mettre en valeur tous les deux ans l'innovation artistique et l'attractivité culturelle d'une ville française. Le concours est ouvert à toutes les communes qui comprennent entre 20 000 et 200 000 habitants, ce qui laisse envisager des projets y compris dans des villes moyennes. La capitale lauréate sera soutenue financièrement par l'État.

À côté de l'offre muséale, vos rapporteurs considèrent qu'un accent particulier doit être mis sur **le développement de l'offre relative aux spectacles vivants, et à la vie nocturne**. Ce sont en effet des vecteurs importants d'attractivité pour les touristes, qui permettent d'associer les populations locales au dynamisme que peut apporter l'activité touristique pour un territoire. L'exemple le plus emblématique est certainement le spectacle du Puy-du-Fou, qui a accueilli en 2018 2,3 millions de touristes, et qui crée une émulation forte au sein de la population locale, avec de nombreux habitants bénévoles.

Enfin, vos rapporteurs souhaitent en outre insister sur le potentiel que recèlent les nombreux sites Unesco présents sur le territoire. La France compte en effet 44 sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco, autant de sites naturels ou culturels qui présentent une « valeur universelle exceptionnelle ». Vos rapporteurs estiment que ces sites doivent faire l'objet d'une promotion ambitieuse. L'Union européenne peut à ce titre être une source d'inspiration. En effet, l'Union européenne finance un projet mis en œuvre par l'Unesco en partenariat avec le *National Geographic* intitulé les « les routes du patrimoine

(1) Cette enquête a été réalisée en 2013, 2015, et 2017, sur un échantillon de 735 visiteurs du musée

mondial de l'Union européenne ». Ce projet rassemble une sélection de 34 sites du patrimoine mondial de l'Union, situés dans 19 pays différents et regroupés en quatre itinéraires thématiques différents : l'Europe royale, l'Europe ancienne, l'Europe souterraine et l'Europe romantique. Comme l'a expliqué l'Unesco auditionnée par vos rapporteurs, « *ces thèmes permettent de mieux comprendre la contribution des sites au patrimoine mondial et de mieux apprécier leur valeur universelle exceptionnelle* ». Vos rapporteurs portent un regard très positif sur ce projet, d'autant plus que la dimension durable y est intégrée : « *les responsables des sites participants s'engagent à développer des produits durables et de haute qualité qui stimuleront l'investissement dans la culture et les industries créatives communautaires* ».

Vos rapporteurs proposent donc de s'inspirer du projet européen des « routes du patrimoine mondial de l'Union européenne », en créant un circuit touristique intitulé « **les routes du patrimoine mondial de la France** ».

Proposition n° 7 : Mettre en place un projet des « routes du patrimoine mondial de la France », afin de créer des circuits touristiques reliant les différents sites Unesco.

II. L'ART DE VIVRE À LA FRANÇAISE DOIT ÊTRE VALORISÉ DANS L'OFFRE TOURISTIQUE

A. L'ART DE VIVRE, UNE FORCE FRANÇAISE

L'art de vivre à la française dispose d'une renommée internationale. Cet art de vivre se traduit par une offre touristique de niche diversifiée, qui repose sur la gastronomie, l'œnotourisme, mais également le tourisme de bien-être. La valorisation de cet aspect de notre culture dans l'offre touristique paraît particulièrement stratégique pour la construction de l'offre touristique française de demain. En effet, elle s'inscrit pleinement dans le cadre des appétences nouvelles des touristes pour un tourisme d'expérience. Selon une étude de la DGE, 31 % des touristes étrangers pratiquent des activités gastronomiques et œnologiques.

Le développement de ce type d'offre présente plusieurs avantages :

– elle constitue un levier pour développer une **offre diversifiée dans le temps et dans l'espace**. En effet, l'offre touristique reposant sur la valorisation de « l'art de vivre » est par définition moins liée à la saisonnalité et peut également être valorisée territorialement en fonction des spécificités offertes par le tissu local ;

– elle est susceptible d'**allonger les durées de séjour** et par la même d'engendrer plus de recettes. Elle est donc pleinement inscrite dans la perspective du développement des offres de « **quatre saisons** » ;

– elle s'inscrit dans une logique de **différenciation de l'offre** qui permet de gagner en compétitivité hors prix ;

- elle permet d’attirer de **nouvelles clientèles** ;
- elle est créatrice **d’emplois non délocalisables**, intimement liés à l’histoire ou au patrimoine d’une région.

B. L’EXEMPLE DE L’ÉNOTOURISME ET DU TOURISME DE GASTRONOMIE

1. La gastronomie, un vecteur de rayonnement économique et culturel

La gastronomie française constitue un atout de notre offre touristique, capable de jouer un rôle dans le choix de la destination des clients. La gastronomie française est riche de ses grands chefs, mais l’offre ne se limite pas à la haute gastronomie. Le rôle prépondérant joué par la gastronomie dans le tourisme fait l’objet d’une reconnaissance et d’une promotion croissante, comme en atteste la convention de valorisation de la gastronomie signée entre le ministère de l’Europe et des affaires étrangères et Atout France, à hauteur de 1,5 M€ en 2018 (par amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2018) et 2,5 M€ en 2019.

L’excellence de la gastronomie française a fait l’objet d’une reconnaissance officielle par l’Unesco. En effet, depuis le 16 novembre 2010, « le **repas gastronomique des Français** » est inscrit sur la liste du patrimoine culturel immatériel de l’humanité. Ce classement est à l’origine du projet des quatre cités de la gastronomie », qui devrait voir le jour à l’horizon 2021. Quatre villes ont été retenues :

- Dijon, qui doit constituer le pôle de référence pour la culture de la vigne et du vin ;
- Lyon, sur la thématique « nutrition et santé » ;
- Paris-Rungis qui doit être pilote pour ce qui relève du développement et de l’animation des marchés, des produits et des enjeux liés à l’approvisionnement des villes ;
- Tours qui doit associer la thématique de la gastronomie avec le domaine des sciences humaines et sociales.

Ces cités constitueront des vecteurs de promotion de l’art de vivre à la française considérables. Elles ont vocation à fonctionner en réseau, afin d’encourager le partage d’expériences et de bonnes pratiques. L’idée du réseau est de pouvoir, à terme, faire naître des actions communes, au niveau national.

Proposition n° 8 : Encourager le travail en réseau des cités de la gastronomie, pour faire naître des actions communes au niveau national et encourager des itinéraires de découvertes fondés sur le tourisme de gastronomie.

2. Développer l'œnotourisme

L'œnotourisme propose une offre particulière aux touristes autour de la découverte des vins et du terroir, qui peut prendre plusieurs formes : la dégustation des vins, l'initiation à l'œnologie avec l'apprentissage des cépages, la découverte des métiers et techniques de la vigne et du vin, la rencontre avec les vignerons, la visite de caves, de chaix, de vignobles, la participation aux vendanges touristiques, ou encore la visite de lieux historiques et culturels, musées et châteaux.

C'est donc une offre qui s'inscrit également dans la droite ligne des nouvelles appétences des touristes pour le tourisme d'expérience, comme l'a souligné la fédération vins et sociétés entendue par vos rapporteurs. Les professionnels du secteur rencontrés lors du déplacement de la mission en Bourgogne ont d'ailleurs souligné que « *vivre une expérience chez le vigneron* » fait partie des motivations premières des touristes, les visites de caves représentant 50 % des activités réalisées.

Selon Atout France, l'œnotourisme représente **10 millions de touristes dont 58 % de Français et 42 % d'étrangers pour 5,4 milliards d'euros de recettes**. La Champagne est le premier vignoble visité, suivi de Bordeaux puis de la Bourgogne.

Le potentiel de développement de cette niche touristique est considérable, la France pouvant miser sur la réputation internationale de sa filière viticole. Le label national « Vignobles et découvertes », créé en 2009, joue un rôle essentiel pour assurer la structuration de l'offre au niveau national. Attribué pour une durée de 3 ans par Atout France, après recommandation du conseil supérieur de l'œnotourisme, ce label permet au client de faciliter l'organisation de son séjour et d'être orienté vers des prestations qualifiées. Les filières professionnelles de chaque destination se sont récemment regroupées au sein d'une fédération des destinations vignobles et découvertes. C'est une initiative qui témoigne de la prise de conscience des enjeux touristiques dans le monde viticole, dont vos rapporteurs se réjouissent.

Les « climats de Bourgogne » et la structuration de l'offre œnotouristique

Les climats de Bourgogne ont été classés au patrimoine mondial de l'Unesco à l'issue d'une longue et exigeante procédure entamée en 2015. Selon la description qu'en donne l'Unesco, les climats « *sont des parcelles de vignes précisément délimitées sur les pentes de la côte de Nuits et de Beaune, au sud de Dijon. Elles se distinguent les unes des autres par leurs conditions naturelles spécifiques (géologie, exposition, cépage...) qui ont été façonnées par le travail humain et peu à peu identifiées par rapport au vin qu'elles produisent. En Bourgogne, depuis le haut Moyen Âge, sous l'impulsion des ordres monastiques bénédictin et cistercien et des ducs Valois de Bourgogne, l'identification du vin au lieu sur lequel il est produit a été poussée au plus haut degré, donnant naissance à un parcellaire d'une exceptionnelle minutie* ⁽¹⁾ ». On dénombre au total 1247 parcelles.

Localement, l'offre se structure efficacement, en bonne intelligence entre les acteurs publics et privés. Un label local existe depuis 1991, intitulé « De vignes en caves ». Les « **cités des climats et des vins de Bourgogne** » de Beaune, Chablis et Mâcon ouvriront leur portes en 2021. Ce projet suscite des attentes fortes pour améliorer encore la structuration de l'offre touristique du territoire. Comme l'explique le BIVD, fédération locale des vignobles des climats, « *Le but est de créer trois portes d'entrée vers le vignoble, pour inciter les touristes à devenir des œnotouristes* ».

À l'issue des échanges qu'ils ont pu avoir avec les professionnels du secteur, vos rapporteurs souhaitent formuler plusieurs propositions pour mieux exploiter le potentiel de l'œnotourisme :

– **le label « Vignobles et Découvertes » pourrait aujourd'hui être conforté auprès du grand public, mais aussi des acteurs labellisés.** L'enjeu est globalement de faire mieux s'approprier la thématique du tourisme par les acteurs de la filière viticole. Comme cela a été signalé par les acteurs de terrain, de nombreux vigneronnes peuvent être dans un premier temps réticents à ouvrir leurs vignes et leurs caves aux touristes. Un important travail de pédagogie est nécessaire ;

– **la question des vendanges touristiques mérite une attention particulière.** Le principe des vendanges touristiques consiste à proposer aux touristes de se mettre quelques heures dans la peau de vendangeurs. Cette activité fait aujourd'hui l'objet d'un risque juridique de requalification en travail irrégulier. Vos rapporteurs se joignent aux recommandations faites par le label Vin et Société, qui appelle à une clarification du statut des vendanges touristiques.

(1) <https://whc.unesco.org/fr/list/1425>

Proposition n° 9 : Valoriser « l’art de vivre » à la française en levant les freins au développement de l’œnotourisme :

- assurer la notoriété du label Vignobles et Découvertes et sa visibilité sur les territoires ;
- clarifier le statut des vendanges touristiques pour éviter les risques de requalification en travail irrégulier.

Le potentiel du spiritourisme pour les territoires ultramarins

Sur un modèle similaire à l’œnotourisme, le spiritourisme, qui recouvre le tourisme de spiritueux, se développe également. En 2017, plus d’1,6 million de visiteurs français et étrangers ont été accueillis dans plus de 100 sites de production qui ouvrent leurs portes en France métropolitaine et outre-mer. Un guide « spiritourisme » a été édité par le petit futé.

En Martinique, en Guadeloupe, à La Réunion, des visites de distillerie se sont mises en place. Les perspectives de développement sont importantes dans la mesure où les territoires ultramarins sont confrontés à un enjeu de différenciation de l’offre particulièrement fort, dans un contexte où la concurrence en matière de tourisme balnéaire est particulièrement rude.

QUATRIÈME PARTIE : INSUFFLER DU BON SENS DANS LES POLITIQUES TOURISTIQUES

L'élaboration d'une stratégie de long terme va de pair avec des mesures de bons sens qui doivent répondre aux grands défis de notre économie touristique actuelle. Les réponses doivent s'articuler autour des cinq piliers suivants :

1) Construire une culture française de l'accueil et du service, à l'échelle de la société et chez les professionnels ;

2) Encourager la consommation touristique pour créer plus de recettes ;

3) Assurer les conditions du renouvellement de l'offre d'hébergement ;

4) Donner une nouvelle impulsion publique et politique au tourisme, en repensant la gouvernance aux échelles nationale et locale ;

5) Améliorer l'efficacité des statistiques et de la connaissance des phénomènes touristiques pour renforcer la pertinence de l'offre par rapport aux évolutions de la demande.

I. CONSTRUIRE UNE CULTURE DE L'ACCUEIL

La faible qualité de l'accueil en France constitue l'une des principales faiblesses de l'économie touristique. Cette question doit faire l'objet de mesures concrètes et de grande ampleur, pour que la France puisse gagner en compétitivité.

A. FAIRE NAÎTRE ET VALORISER UNE CULTURE FRANÇAISE DE L'ACCUEIL

1. Sortir de la défiance française pour le tourisme

La faiblesse française de la culture de l'accueil revient régulièrement parmi la liste des freins au développement de l'attractivité touristique du pays.

Notre pays n'est traditionnellement pas imprégné d'une culture du service. Vos rapporteurs ont trouvé tout à fait pertinente l'analyse selon laquelle cette faiblesse doit être rapprochée des spécificités mêmes de la société française, au sein de laquelle les valeurs de l'honneur occupent une place prépondérante. Ces spécificités et cette difficulté pour développer cette culture peuvent se résumer sous l'expression du « **mythe du laquais** », « *qui a pour effet de faire apparaître honteuses aux yeux des Français la marchandisation de leur culture et les*

relations de service qui y sont associées⁽¹⁾». **Cette faiblesse nuit très concrètement à notre économie touristique.** En outre, elle semble également découler de la perception qu'ont de nombreux Français du phénomène touristique. Le touriste est souvent perçu comme « *faux voyageur, vulgaire et – surtout – nuisible* »⁽²⁾, si bien que le tourisme est davantage assimilé à un fardeau qu'à une chance dans l'imaginaire collectif.

2. Diffuser une culture de l'accueil à l'échelle de la société

Face à ce constat, vos rapporteurs appellent à un changement profond des mentalités pour développer le tourisme. **Il est nécessaire d'éveiller une « conscience touristique nationale »**, qui doit passer par des campagnes de communication menées à l'échelle du pays. En effet, si les campagnes de promotion de la France pour les touristes sont nombreuses, il n'en existe pas pour expliquer aux Français l'ampleur des bénéfices qu'apporte le tourisme pour un territoire. De telles actions sont mises en place à l'étranger et portent leurs fruits. Par exemple, Segitur, l'équivalent espagnol d'Atout France, mène régulièrement des opérations de communication à destination des Espagnols.

Vos rapporteurs proposent donc de **sensibiliser les Français aux bénéfices, à la fois culturels et économiques, du tourisme pour leur territoire, par des campagnes de communication menées par Atout France.**

Par ailleurs, des initiatives nombreuses témoignent de la prise de conscience progressive par les habitants de l'importance de la valorisation touristique du patrimoine local. Vos rapporteurs souhaitent tout particulièrement attirer l'attention sur les réseaux de « **greeters** », ou des « **ambassadeurs du territoire** ». Ces réseaux reposent sur l'action d'habitants bénévoles, qui souhaitent faire découvrir aux touristes leur territoire. Concrètement, ces réseaux proposent notamment des balades et des circuits dont les thématiques sont choisies par lesdits « ambassadeurs ». D'abord nés aux États-Unis, ces réseaux se développent aujourd'hui en France. Ils constituent des initiatives très positives qu'il convient d'encourager. L'école peut-être un lieu propice pour renforcer la « conscience touristique » des citoyens. Vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement à Saint-Martin, avec le succès de certains modules scolaires, qui proposent aux collégiens volontaires plusieurs heures par semaine pour découvrir la richesse touristique de leur territoire, afin d'être davantage en mesure de la faire partager par la suite. De telles initiatives mériteraient d'être développées dans les territoires à forte vocation touristique.

(1) Julien Barnu « *Le mythe du laquais : comment transformer les mentalités ?* » août 2015

(2) *Idem*, citation du sociologue Jean-Didier Urbain

Proposition n° 10 : Favoriser l'émergence d'une culture de l'accueil à l'échelle de la société :

– mener des campagnes à l'échelle nationale et au niveau local pour communiquer sur les bienfaits que le tourisme peut apporter à un territoire. Ces campagnes pourraient notamment préciser l'impact en termes de création de richesses que le tourisme représente selon les territoires ;

– encourager le développement du principe des « ambassadeurs du territoire », notamment en milieu scolaire.

3. Encourager l'amélioration de la qualité de l'accueil chez les professionnels du tourisme

Une culture de l'accueil se diffuse progressivement chez les professionnels du tourisme. Les efforts des professionnels pour améliorer la qualité de l'accueil et des services proposés sont reconnus au travers de labels dédiés. La **marque « Qualité Tourisme »**, portée par la DGE en est un bon exemple. Au 1^{er} juin 2018, plus de 5 000 professionnels avaient reçu ce label. Cela démontre notamment la volonté des professionnels de s'adapter aux attentes de leurs clientèles, qu'elles soient alimentaires, culturelles, ou linguistiques, par exemple. **La notoriété du label « Qualité Tourisme » s'accroît, quoiqu'une communication renforcée autour de cette distinction particulière puisse être organisée** : il en résulterait une plus grande confiance des visiteurs dans le choix de leurs hébergements, activités ou lieux de restauration.

Par ailleurs, l'enjeu de la formation à l'accueil semble de mieux en mieux pris en compte. En témoigne la création, en 2015, de la conférence des formations d'excellence du tourisme, consacrée au renforcement de la visibilité des formations touristiques à l'international, ainsi que le déploiement du MOOC d'Atout France « Accueil France ». Ce MOOC propose aux professionnels de se former à l'accueil des touristes, segmentés par nationalité (Allemands, Belges, Britanniques, Chinois, Indiens et Néerlandais), pour connaître et s'adapter aux attentes de chacune.

B. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DU TOURISME

Chaque année, Pôle Emploi recense **280 000 besoins de recrutement dans le secteur du tourisme, dont plus de 100 000 restent non pourvus** selon les associations professionnelles. Ces difficultés de recrutement constituent un enjeu d'autant plus fort que le secteur présente un potentiel de développement très important : ce sont **15 000 emplois supplémentaires** par an qui peuvent potentiellement être créés dans ces secteurs d'ici 2022, ce qui représente une hausse de 1,2 % par an.

Les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration connaissent en effet des difficultés fortes pour recruter, qui freinent aujourd'hui le

développement de l'offre. Comme l'ont souligné les syndicats de l'hôtellerie et de la restauration lors de leur audition, une partie des restaurateurs n'ouvre pas de service, tout simplement par manque de main d'œuvre.

Ces difficultés de recrutement traduisent un déficit d'attractivité de ces métiers, marqués par une qualité de l'emploi trop faible. En effet, il s'agit souvent de métiers où les rémunérations sont peu élevées et où les horaires de travail décalés ont des implications sur l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle, avec des enjeux en matière de pénibilité.

Les engagements pris par les professionnels dans le cadre du CIT en ce sens sont très encourageants et il faudra veiller à leur bonne mise en œuvre. Les professionnels se sont notamment engagés à améliorer la santé et la qualité de vie au travail, avec pour objectif de réduire de 3 % sur 3 ans les accidents du travail. Les professionnels se sont également engagés à faire progresser la rémunération globale du travail, à mener des actions d'orientation professionnelle auprès des publics les plus jeunes, ainsi qu'à financer une plateforme des métiers et d'orientation pour un montant atteignant 300 000 euros. Par ailleurs, vos rapporteurs souhaitent également insister sur la nécessité de former aux **métiers de l'évènementiel**, secteur au fort potentiel de recettes.

C. FAIRE DES MÉTIERS DU TOURISME UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE

La filière touristique reste, malgré de récents progrès, globalement déconsidérée dans le système éducatif français. L'absence de filière de formation de cadres du secteur du tourisme est regrettable.

Les formations de l'enseignement supérieur, ne répondent que très imparfaitement aux besoins de la filière. La dimension entrepreneuriale est très peu enseignée dans les cursus existants et les entrepreneurs qui se spécialisent dans le tourisme ainsi que les cadres des grandes entreprises du secteur touristique sont en réalité globalement issus de formations généralistes. Selon les informations données par l'incubateur du secteur touristique *Welcome city lab*, moins de 10 % des entrepreneurs hébergés disposent d'une formation spécialisée en tourisme.

Vos rapporteurs considèrent la faiblesse de la formation destinée aux cadres du secteur du tourisme comme une carence majeure dans la stratégie du tourisme en France. Comme le résume l'ANEM « *on veut 100 millions de touristes étrangers, cela ne peut se faire sans une école de haut niveau* ». L'émergence d'une filière d'excellence pour le tourisme en France est une demande forte des professionnels. Ces derniers sont nombreux à regretter l'absence d'une « école de Lausanne à la française ⁽¹⁾ ». La **création d'une grande école du tourisme française** devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie.

(1) L'école hôtelière de Lausanne est classée première institution mondiale dans l'enseignement du management des métiers d'accueil.

Par ailleurs, le tourisme mérite qu'on lui fasse une place dans le monde de la recherche universitaire. Plusieurs universités proposent des cursus spécialisés mais le tourisme n'est pas reconnu comme un objet de recherche. L'incubateur *Welcome city lab*, auditionné par la mission a fait état d'un manque de lien formel entre le monde du tourisme et le monde de la recherche, contrairement à ce qui peut exister à l'étranger.

Cette filière d'excellence doit émerger à tous les niveaux de formation, de l'apprentissage à la formation des cadres. La création de la conférence des formations d'excellence au tourisme (CFET), en mars 2018, témoigne de cette prise de conscience. L'association a aujourd'hui labellisé 26 formations issues de 17 établissements. Après un an d'existence, la CFET, s'est engagée, à l'occasion du CIT, à mettre en place la première rencontre nationale des établissements de formation et des entreprises du tourisme en septembre 2019. Vos rapporteurs se réjouissent de cette initiative.

Proposition n° 11 : Faire des métiers du tourisme une filière d'excellence :

- valoriser les parcours existants et encourager la création de nouvelles formations ;
- renforcer la place du tourisme dans la recherche universitaire ;
- sur la méthode, l'émergence de cette filière d'excellence doit se faire en étroite collaboration entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les professionnels du tourisme. À ce titre, le comité de filière du tourisme, dont la création a été annoncée à la suite du dernier CIT et dans le prolongement des travaux de la mission conduite par la députée Frédérique Lardet, membre de notre commission des affaires économiques, constitue l'interlocuteur idéal pour faire émerger ces projets.

D. ASSURER LA QUALITÉ DU PRIMO-ACCUEIL

La qualité de l'accueil au sein des gares, des aéroports, et des ports est essentielle, car il s'agit de la première image que les touristes ont de leur destination. Sur cette thématique aussi, la France souffre de faiblesses structurelles.

Plusieurs progrès récents témoignent d'une prise de conscience salutaire en la matière.

La « procédure » d'arrivée sur le territoire a été simplifiée et améliorée. Ainsi, la délivrance des visas en 48 heures a été mise en place pour plusieurs marchés émetteurs significatifs, à l'initiative du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. C'est le cas, depuis janvier 2015, pour les visiteurs chinois. Ce délai de 48 heures a par la suite été étendu au 1^{er} novembre 2017 aux postes consulaires situés en Inde, en Afrique du Sud et dans les États du Golfe arabo-persique, puis en Russie, en Inde, en Indonésie, en Thaïlande, aux Philippines, au Cambodge, au Laos et en Birmanie. La procédure concerne aujourd'hui environ 19 États et fonctionne de manière tout à fait satisfaisante. Elle a eu des effets immédiats significatifs, et entraîné un véritable appel d'air, pour les

clientèles individuelles, mais surtout pour les tour-opérateurs et agences de voyage. Ainsi, comme l'indiquent les conclusions du conseil interministériel du tourisme de juillet 2018, le premier trimestre 2018 a marqué une forte progression de visas délivrés, de près de 50 %, par rapport à la même période de l'année précédent dans les pays qui ont obtenu la procédure de délivrance accélérée : + 31 % en Russie, + 29 % en Indonésie, + 20 % en Thaïlande.

Par ailleurs, d'importants efforts ont été réalisés s'agissant, en particulier, des postes de contrôle aux frontières, pour améliorer la fluidité des contrôles migratoires dans les aéroports de Roissy et d'Orly. Le Premier ministre a fixé des objectifs à atteindre au 1^{er} janvier 2018 : 30 minutes d'attente au maximum pour les ressortissants de l'Union européenne, 45 minutes d'attente au maximum pour les arrivants non-européens. Ces délais depuis 2018 sont le plus souvent respectés, y compris pendant les périodes d'affluence. Un comité de suivi des temps d'attente a été mis en place, coprésidé par le secrétaire général du ministère de l'intérieur et le président-directeur général d'Aéroports de Paris (ADP), qui se réunit tous les mois pour identifier et lever d'éventuels facteurs de blocage. Entre le 1^{er} juillet 2017 et le 1^{er} juillet 2018, 180 effectifs supplémentaires du ministère de l'intérieur (police aux frontières) ont été positionnés dans les aéroports parisiens. Enfin, le ministère de l'intérieur a travaillé avec ADP à la mise en place de « sas PARAFE » (passage automatisé rapide aux frontières extérieures) à reconnaissance faciale, pour lesquels les passagers éligibles sont plus nombreux que pour les sas à reconnaissance digitale.

L'Institut Montaigne recense également, sur ce même sujet, d'autres avancées notables telles que :

– l'instauration d'un tarif unique de taxis depuis les aéroports parisiens en mars 2016 ;

– l'ouverture d'une voie réservée aux taxis et aux bus sur les accès aux aéroports de Paris en mai 2015 ;

– la mise en place d'un dispositif d'envoi de SMS de bienvenue aux touristes chinois, grâce à un partenariat avec Orange et China Mobile.

Le Gouvernement s'est engagé à assurer un meilleur niveau de propreté des autoroutes entre la capitale et ses aéroports pour donner dès l'arrivée et jusqu'au départ, une bonne image de la France. Le ministère des transports a ainsi lancé, en 2018, une expérimentation d'un an pour amplifier les opérations de nettoyage, en premier lieu sur les autoroutes desservant Orly. 1 M€ supplémentaires ont été mobilisés pour assurer la propreté de ces grands axes. **Cette expérimentation a vocation à être pérennisée et étendue aux autoroutes desservant Roissy.**

La SNCF, auditionnée par votre mission d'information, a également fait part de nombreuses mesures mises en place pour faciliter l'accueil des touristes. Le groupe mise sur la dématérialisation des procédures pour fluidifier le

parcours du touriste de l'achat du billet à la montée dans le train. L'achat dématérialisé permet au voyageur d'être informé en temps réel des données nécessaires à son voyage. L'accès au wifi se diffuse dans l'ensemble des gares et dans certains trains. Il est aujourd'hui disponible dans 353 gares, dont 107 en Île-de-France. En 2019, 50 gares supplémentaires seront équipées en Île-de-France. **La filiale gares et connexions de la SNCF travaille sur plusieurs sujets à destination de la clientèle touristique** avec la mise en place dans les gares parisiennes de personnels prenant en charge les touristes étrangers.

La RATP mène également des actions volontaristes sur ces sujets, en fournissant de nombreux efforts pour la clientèle internationale. Un programme d'aménagement des espaces dans 75 stations à fort potentiel touristiques doit s'achever d'ici 2019. Ce dernier vise notamment à améliorer l'expérience client des touristes grâce à une signalétique multilingues, des plans de station et de quartier allégés. 60 écrans offrant une interface en 7 langues doivent être mises en place dans les stations à fort flux touristiques. Ces écrans contiennent des plans interactifs, des calculs d'itinéraires, et signalent les points d'intérêt. La RATP est le réseau qui propose la plus vaste diversité linguistique au monde pour ce qui concerne les annonces sonores. Les flux sont étudiés afin d'adapter les langues à la nationalité des touristes présents. L'agence recrute en priorité du personnel multilingue. La RATP veille également à la propreté du réseau, avec notamment 1800 parcours de mesure de la propreté réalisés tous les mois par des clients mystères.

Vos rapporteurs souhaitent enfin insister sur un dispositif qui mériterait d'être plus largement mobilisé par les collectivités, celui des volontaires du tourisme. La région Île-de-France a mis en place ce dispositif qui rencontre un franc succès. Rémunérés par le CRT, ces jeunes stagiaires sont chargés d'accueillir les touristes dans les principaux sites touristiques de la région, pour les renseigner, et les orienter. À Paris, il est aujourd'hui question d'en augmenter considérablement le nombre en vue des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Stagiaires issus de formations en langues, en tourisme, en écoles de commerce, les volontaires du tourisme concourent à l'amélioration de la qualité de l'accueil et de l'offre de services aux touristes et visiteurs. Des dispositifs similaires pourraient être mis en place dans d'autres régions. Par ailleurs, une réflexion pourrait être engagée afin de faire évoluer ces postes de stagiaires en emplois stables.

Proposition n° 12 : Encourager le développement des « volontaires du tourisme » dans les régions, afin d'améliorer le primo accueil.

Le fleurissement des villes, un outil de développement touristique

La qualité du fleurissement des villes est également un élément de la qualité de l'accueil touristique qui ne doit pas être sous-estimé. Le fleurissement des villes peut même devenir dans certains lieux un produit à touristique à part entière.

Le concours des villes et villages fleuris existe depuis 1959. Des labels « fleurs » sont attribués selon plusieurs critères qui visent à mesurer la qualité du fleurissement et de l'environnement végétal des communes. Le concours est organisé et promu par l'Association du Conseil national des villes et villages fleuris, composé d'acteurs publics, de professionnels du tourisme, de l'horticulture et du paysage. Près de 4 000 communes sont labellisées « villes fleuries ». Le concours crée une émulation et associe les populations locales, ce qui participe largement à son succès.

Les actions d'animation et de valorisation touristique comptent pour 20 % du total de la notation, témoignant de l'importance donnée à la dimension touristique du fleurissement. Le patrimoine paysager, arboral et fleuri compte pour 50 % de la note, et les critères de développement durable pour 30 %.

II. ENCOURAGER LA CONSOMMATION TOURISTIQUE

Les recettes touristiques françaises demeurent relativement faibles par rapport à la fréquentation. La stratégie française dispose encore de marges de manœuvre pour multiplier les opportunités d'achats réalisés par les touristes.

Le *shopping* peut être un facteur d'attractivité touristique en tant quel tel, motivant le choix de la destination. Depuis une quinzaine d'années, avec l'arrivée des classes moyennes issues des pays émergents, la dimension touristique du commerce a pris une ampleur inédite. Selon les derniers chiffres de la DGE, cette activité est pratiquée par un tiers des touristes étrangers. La clientèle qui pratique le plus le *shopping* est la clientèle africaine (63 %), suivie de la clientèle asiatique (53 %).

Les grands magasins réalisent d'ailleurs une part significative de leur chiffre d'affaires (CA) grâce au tourisme. Selon les informations données lors des auditions par l'Alliance du commerce, les grands magasins parisiens du boulevard Haussmann réalisent 60 % de leur CA grâce à la clientèle non résidente. Pour *Le Bon Marché Rive Gauche*, la part s'élève à 40 %.

La France, qui dispose d'une offre *shopping* réputée partout dans le monde, doit capitaliser sur ce segment. Elle a pour cela considérablement adapté sa législation, afin de donner aux touristes davantage d'opportunités de consommation. Les possibilités d'amélioration restent toutefois nombreuses. Elles concernent d'une part les règles applicables en matière de détaxe, et d'autre part les règles concernant l'ouverture des commerces.

A. ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE EN MATIÈRE DE DÉTAXE

Le mécanisme de détaxe constitue un vecteur puissant pour renforcer l'attractivité de la France comme une destination de *shopping*, et pour générer davantage de recettes touristiques. La détaxe offre la possibilité à un ressortissant extra communautaire d'acheter un produit sur le territoire français, et de se faire rembourser le montant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur cet achat. Les conditions de mise en œuvre de ce dispositif sont prévues par l'article 262 du code général des impôts.

Concrètement, le commerçant peut effectuer lui-même le remboursement de la détaxe, mais il ne s'agit pas de la situation la plus commune. En règle générale, du fait de la complexité des obligations administratives, les commerçants font appel à un opérateur de détaxe qui se charge des formalités, et procède au remboursement du touriste en espèces, par chèque ou par carte de crédit. Du fait de la complexité de ces procédures administratives, de nombreux commerces ne proposent pas de service de détaxe. Le remboursement peut être immédiat ou différé. Lorsque le remboursement est immédiat, le touriste est davantage incité à dépenser les sommes remboursées, ce qui stimule donc la consommation touristique. Cela est d'autant plus vrai lorsque le remboursement se fait en espèces. Lorsque le remboursement est différé, le commerçant remet dans ce cas un bordereau de vente à l'exportation, visé par les services douaniers lorsque le touriste quitte le sol français. La TVA est ensuite remboursée par virement bancaire par le commerçant, ou auprès d'un guichet de change.

En l'état actuel du droit, pour pouvoir bénéficier du mécanisme de la détaxe, le total des achats réalisés doit être supérieur à 175 euros. Par ailleurs, le montant total du remboursement en espèces ne peut être supérieur à 1 000 euros. Des règles d'unité de temps et de lieu s'appliquent également : les achats doivent avoir été réalisés au même endroit et le même jour.

1. Des annonces récentes pour élargir le dispositif de la détaxe

Vos rapporteurs se félicitent des dernières annonces faites lors du CIT pour faciliter et élargir le recours à la détaxe.

– Le Gouvernement a annoncé la **baisse du seuil de détaxe de 175 à 100 euros d'ici 2021**. C'est une bonne nouvelle pour la dépense touristique, car cette mesure est à même de stimuler la consommation des touristes extra-européens issus des classes moyennes. Comme le soulève l'Alliance du commerce, *« les classes moyennes émergentes constituent aujourd'hui la plus grande partie de la clientèle touristique friande de shopping. Leurs consommations ne se portent pas en majorité sur des produits de luxe, mais sur des produits de qualité (polos, chemises, accessoires, petits objets de décoration) qui n'atteignent pas le seuil de 175 € »*. Avec cette évolution, la France se rapproche des règles applicables dans les autres pays européens, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Vos rapporteurs estiment que le seuil de 100 euros est le

bon : en effet, il convient de trouver un juste équilibre, car un seuil trop bas n'inciterait pas suffisamment les consommateurs à la dépense.

Rang	Pays	Montant minimum d'achats (en €)
1	Allemagne	25
2	RU	32,50 (pas de seuil légal, moyenne des seuils pratiqués par les opérateurs)
3	Pays-Bas	50
4	Belgique	50,01
5	Portugal	61,35
6	Espagne	90,16
7	Italie	154,95
8	France	175,01
9	Suisse	275

Source : tableau fourni par l'Alliance du commerce

– Le plafond de détaxe passera en 2020 de 1 000 à 3 000 euros ;

– Enfin, un assouplissement à la règle d'**unité de temps** a été introduit : le délai entre la réalisation de l'achat et l'obtention du bordereau serait élargi à 3 jours dès 2020.

2. Des pistes existent encore pour élargir la détaxe et simplifier le circuit

Vos rapporteurs estiment que des efforts peuvent encore être fournis pour simplifier le circuit de la détaxe. En effet, un certain nombre de dysfonctionnements pratiques persistent. La complexité du circuit actuel décourage à la fois les touristes et les commerçants d'en faire usage.

En premier lieu, une réflexion pourrait être engagée pour assouplir la règle de l'unité de lieu la détaxe. Dans le cadre actuel du droit, pour pouvoir être remboursés, les achats doivent être effectués le même jour et dans le même magasin, ou dans la même enseigne. Vos rapporteurs trouvent pertinente la proposition faite par l'Alliance du commerce, qui propose **de prévoir des possibilités d'obtention d'un bordereau unique lorsque les achats sont réalisés au sein d'une grande artère commerciale particulièrement exposée à la dépense touristique.** Une telle évolution, qui doit être conduite en lien avec les associations de commerçants, présente au moins un double avantage : elle répond, d'une part, aux attentes de simplification et de fluidification du parcours des touristes, et peut, d'autre part, favoriser le dynamisme du commerce de proximité.

Proposition n° 13 : Assouplir la règle d'unité de lieu de la détaxe : Prévoir des possibilités d'obtention d'un bordereau unique pour les achats réalisés au sein d'une grande artère commerciale particulièrement exposée à la dépense touristique.

En deuxième lieu, des marges de progression pour réduire les temps d'attente dans les aéroports peuvent encore être exploitées. Le dispositif actuel est sous-dimensionné par rapport aux flux de passagers et de bordereaux, ce qui crée des phénomènes de congestion importants.

Des progrès considérables ont été permis grâce à la mise en place par les services des douanes des bornes dématérialisées Pablo (programme d'apurement des bordereaux par lecture optique). Ces bornes permettent d'obtenir de façon dématérialisée le visa du bordereau de vente, il en résulte pour les touristes et les services douaniers un gain de temps significatifs. Le délai d'attente est ainsi passé de 40 minutes au guichet, à deux minutes pour les bornes Pablo. Une proposition faite par l'Alliance du commerce en la matière paraît tout à fait pertinente. Il s'agit de porter un projet d'interopérabilité des bornes au niveau européen, soit en d'autres termes de travailler à la mise en place d'un PABLO européen, pour harmoniser les procédures et simplifier encore le circuit du touriste.

Des projets entrepreneuriaux permettent également d'espérer la simplification du circuit de la détaxe. L'entreprise *Refundit*, startup lauréate du prix 2019 de la meilleure startup de tourisme organisé par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), développe ainsi une application qui laisse entrevoir des perspectives encourageantes pour faciliter et accélérer le mécanisme de la détaxe.

Proposition n° 14 : Simplifier le circuit de la détaxe en portant au niveau européen un projet d'interopérabilité des bornes d'obtention des visas.

B. L'OUVERTURE DES COMMERCES : DES ÉVOLUTIONS SALUTAIRES, ENCORE À PARFAIRE

1. Un cadre législatif désormais davantage propice à la consommation des touristes

Le modèle français a longtemps été perçu comme défavorable au développement des activités économiques touristiques, notamment en raison des règles applicables à l'ouverture des commerces.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Macron » a permis des avancées significatives pour simplifier l'ouverture dominicale des commerces :

– elle a créé de nouvelles zones géographiques au sein desquelles il peut être dérogé au repos dominical sans autorisation administrative préalable : les **zones touristiques internationales (ZTI)**, caractérisées par une affluence exceptionnelle de touristes. **21 ZTI ont été créées à ce jour : 12 à Paris et 9 en**

région. À l'exception des commerces de détail alimentaire⁽¹⁾, la loi garantit le respect du volontariat du salarié pour travailler le dimanche à travers la conclusion d'un accord collectif ou territorial⁽²⁾. Selon les conclusions dressées dans le rapport d'évaluation de la loi dite « Macron⁽³⁾ », ce dispositif a largement atteint les objectifs recherchés par le législateur ;

– la loi a également autorisé l'ouverture des commerces le dimanche dans certaines gares connaissant une affluence exceptionnelle⁽⁴⁾. Ce dispositif qui concerne les six grandes gares parisiennes et six gares principales de province est un succès. Les chiffres d'affaires des commerces situés en leur sein ont ainsi augmenté de 8 % en deux ans, pour 537 ETP créés en 2017, à terme, ce sont 2 000 ETP qui sont attendus ;

– enfin, la loi a augmenté le nombre de « **dimanches du maire** », qui passent de 5 à 12. Il faut toutefois noter qu'aucun plancher n'a finalement été imposé aux maires.

Vos rapporteurs estiment que ces évolutions ont permis des progrès considérables pour la dépense touristique.

Deux propositions faites par Mme Fadila Khattabi et M. Gilles Lurton, rapporteurs de la commission des affaires sociales, dans le cadre du rapport d'évaluation de la loi dite « Macron » semblent particulièrement propices pour développer l'attractivité touristique des territoires et stimuler la levée de recettes. Vos rapporteurs souhaitent profiter des travaux de cette mission pour les relayer :

– **la première consiste à créer de nouvelles ZTI dans les stations et villes touristiques où il existe un consensus local en faveur de l'ouverture dominicale des commerces.** En effet, les communes touristiques pourraient utilement bénéficier de ces règles pour rendre davantage attractifs leurs centres-villes aux touristes les week-ends. Cette proposition paraît d'autant plus adaptée au développement des « *city break* », court séjour effectué dans une ville touristique, généralement le samedi et le dimanche.

– la seconde est d'étendre le nombre de gares dans lesquelles les commerces peuvent ouvrir le dimanche.

(1) Dont le régime juridique est prévu par l'article L. 3132-25-5 du code du travail

(2) À défaut d'accord, les établissements de moins de onze salariés peuvent recourir à une décision unilatérale de l'employeur après consultation des salariés concernés et approbation de la majorité d'entre eux. Ces accords, ou à défaut ces décisions unilatérales, doivent prévoir des contreparties pour les salariés, notamment salariales.

(3) Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi macron » enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 29 novembre 2018.

(4) Sont concernées par ce dispositif les six grandes gares parisiennes : Saint-Lazare, Gare du Nord, Gare de l'Est, Montparnasse, Gare de Lyon et Austerlitz ainsi que six gares de province Avignon TGV, Bordeaux Saint-Jean, Lyon Part-Dieu, Marseille Saint-Charles, Montpellier Saint-Roch et Nice-Ville.

Proposition n° 15 : Poursuivre la bonne dynamique enclenchée par la loi dite « Macron » en encourageant la création de nouvelles zones touristiques internationales dans les stations et villes touristiques ainsi qu'en étendant le nombre de gares où les commerces peuvent ouvrir le dimanche (les rapporteurs reprennent ici des propositions faites dans le rapport d'évaluation de la loi dite « Macron »)

2. La question du travail le 1^{er} mai : une clarification nécessaire de la loi

Les règles administratives en matière d'ouverture des commerces et des restaurants sont encore susceptibles de constituer un frein à l'attractivité touristique. L'application de ces règles pour les restaurateurs lors de la journée du 1^{er} mai est une question qui a particulièrement retenu l'attention de vos rapporteurs.

La journée du 1^{er} mai est régie par des règles particulières prévues dans le code du travail. Si l'article L. 3133-4 prévoit bien que « *le 1^{er} mai est jour férié et chômé* », l'article L. 3133-6 dispose que « *dans les établissements et services qui, en raison de la nature de leur activité, ne peuvent interrompre le travail, les salariés occupés le 1^{er} mai ont droit, en plus du salaire correspondant au travail accompli, à une indemnité égale au montant de ce salaire* ». Des dérogations aux règles fixées par l'article L. 3133-4 ont donc été prévues par le législateur. La loi ne précise en revanche pas quels sont les secteurs d'activité couverts par le champ de l'article L. 3133-6. Interrogé en août 2016 par le biais d'une question sénatoriale sur l'application de l'article L. 3133-6 au secteur de la restauration, le Gouvernement avait répondu de la façon suivante : « *les établissements de restauration de toute nature (restauration sur place et à emporter, restauration rapide, etc.), du fait de la nature de leur activité, participent à la continuité de la vie sociale en concourant à la satisfaction d'un besoin essentiel du public. À ce titre, les établissements entrent dans le champ de la dérogation au chômage du 1^{er} mai tel que défini par l'article L. 3133-6 du code du travail* ⁽¹⁾ ».

Toutefois, vos rapporteurs constatent qu'une imprécision dans l'application et l'interprétation de la loi persiste. Ainsi, à Dijon, les restaurants ouverts le 1^{er} mai ont dû fermer en cours de service, et s'acquitter d'une amende de 750 euros par salarié indûment employé. Votre rapporteur a interrogé la ministre du travail sur ce point par une question écrite, restée à ce jour sans réponse. Il semble que les inspecteurs du travail aient notamment pu se prévaloir d'une décision de la Cour de cassation selon laquelle « *il appartient à celui qui se prévaut de ce texte d'établir que la nature de l'activité exercée ne permet pas d'interrompre le travail le jour du 1^{er} mai* ⁽²⁾ ». **Ces difficultés dans l'application de la loi pénalisent lourdement le secteur touristique.** Vos rapporteurs estiment qu'il est *a minima* nécessaire qu'une instruction claire soit donnée aux services de l'inspection du travail en la matière. À défaut, c'est une modification de la législation qu'il faut envisager, en indiquant plus explicitement que les

(1) <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ151118666.html>

(2) Cette jurisprudence est citée dans la réponse faite par le Gouvernement à la question sénatoriale.

dérogations autorisées à l'article L. 3133-6 du code du travail s'appliquent au secteur de la restauration.

Proposition n° 16 : Envisager une clarification de la loi pour préciser que les exceptions prévues à l'article L. 3133-6 du code du travail s'appliquent au secteur de la restauration.

III. ASSURER LES CONDITIONS DU RENOUELEMENT DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT

Alors que l'offre d'hébergement touristique française est confrontée à un double défi quantitatif et qualitatif, plusieurs leviers peuvent être activés pour permettre le renouvellement et l'investissement dans le parc d'hébergement touristique.

A. L'OFFRE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE FRANÇAISE EST CONFRONTÉE À UN DOUBLE DÉFI QUANTITATIF ET QUALITATIF

La France compte en 2018 près de 5,5 millions de lits d'hébergement marchand. Le total du parc atteint 20 millions de lits une fois pris en compte les résidences secondaires.

France métropolitaine

Nombre d'établissements et de lits touristiques au 1^{er} janvier 2018

	Établissements (en milliers)	Lits	
		en milliers	%
Hôtels de tourisme ¹	17,8	1 282,5	23,3
Résidences de tourisme et hébergements assimilés ²	2,3	689,8	12,5
Campings ³	8,3	2 731,5	49,7
Villages de vacances et maisons familiales ⁴	0,9	256,0	4,7
Auberges de jeunesse, centres de séjour (CIS, CS) ⁵	0,2	34,1	0,6
Meublés classés de tourisme ⁶	95,1	455,2	8,3
Chambres d'hôtes ⁷	25,3	50,6	0,9
Total hébergement marchand		5 499,8	100,0
Résidences secondaires ⁸	3 066,3	15 331,4	

¹ Lits = chambres x 2. Sources : Insee, DGE.

² Sources : Insee, DGE.

³ Lits = emplacements x 3. Certaines conventions internationales (Eurostat) préconisent un ratio de 4 lits par emplacement. Sources : Insee, DGE.

⁴ Sources : Insee, DGE.

⁵ Sources : Insee, DGE.

⁶ Sources : DGE, partenaires territoriaux, FNGF, Clévacances France, Accueil paysan, Fleurs de soleil, Tourisme & Territoires.

⁷ Chambres d'hôtes des principales fédérations professionnelles. Lits = chambres d'hôtes x 2. Sources : FNGF, Clévacances France, Fleurs de soleil, Accueil paysan.

⁸ Lits = résidences secondaires x 5. Source : Insee, recensement de la population 2014.

Les résidences secondaires comptabilisées dans le recensement comprennent une partie des villages de vacances, des résidences de tourisme et des meublés figurant dans le tableau ci-dessus.

Le parc d'hébergement touristique français fait aujourd'hui face à deux grands défis.

Le premier est d'ordre quantitatif, pour parvenir à accueillir 100 millions de touristes en 2020, objectif fixé par le Gouvernement, la capacité d'accueil du parc doit être étendue. Selon une étude réalisée en 2016 par l'Alliance 46.2, fédération qui réunit plusieurs grandes entreprises du tourisme, à dynamique d'évolution du parc constante, le parc atteindrait 21,3 millions de lits à horizon 2020, soit une pénurie de 0,4 à 1 million de lits pour subvenir aux besoins de 100 millions de touristes.

Le deuxième défi, sur lequel vos rapporteurs souhaitent particulièrement insister, est d'ordre qualitatif. Le déploiement d'une offre originale et de qualité, sur tous les segments de gamme et adaptée à chaque type de clientèle, est un levier d'attractivité touristique qui a longtemps été laissé de côté dans la stratégie française.

En effet, le parc d'hébergement français a longtemps souffert d'un déficit chronique d'investissement, dont les causes sont multiples. Les professionnels mettent notamment en avant le poids des normes et les lourdeurs administratives qui ralentissent considérablement certains projets et dissuadent certaines décisions d'investissement. Du côté du secteur non marchand, le problème des « lits froids et volets clos », analysé *infra*, persiste. Les difficultés varient en fonction des territoires et touchent notamment le parc rural, littoral et montagnard, tandis que l'offre dans les grandes métropoles et en particulier à Paris se porte mieux. Elles varient également selon le niveau de gamme de l'hébergement et le type d'entreprises. L'hôtellerie indépendante, qui couvre 80 % du parc, souffre de faiblesses structurelles qui obère ses capacités d'investissements. Ces dernières ont pu encore être réduites, du fait de l'arrivée de nouveaux acteurs issus du monde du numérique.

La question de l'hébergement en Guadeloupe

Le secteur de l'hébergement touristique en Guadeloupe est marqué par un fort vieillissement du parc, et des difficultés de positionnement en matière de compétitivité prix et hors prix. En effet, le secteur souffre notamment de la concurrence des destinations voisines, qui offrent des conditions fiscales et sociales avantageuses aux promoteurs. Le niveau de gamme des infrastructures permet difficilement d'attirer des clientèles aisées et le rapport qualité prix est largement insuffisant.

La diversification de l'offre d'hébergement en Guadeloupe constitue une évolution intéressante. Le développement des gîtes, des chambres d'hôtes et des locations de meublés, en particulier sur Basse-Terre, emporte l'adhésion des touristes. Cette diversification est positive à deux égards. En effet, elle correspond en premier lieu aux nouvelles demandes des touristes à la recherche d'authenticité et d'une expérience chez l'habitant. En second lieu, elle permet de développer une culture de l'accueil dans l'ensemble de la société Guadeloupéenne. En effet, comme le note un rapport de la Cour des comptes de 2014, la faible adhésion des populations locales au phénomène touristique fait partie des faiblesses structurelles de l'économie touristique ultramarine.

Une évolution législative récente concernant l'hébergement touristique ultramarin mérite d'être soulignée. En effet, dans le cadre de la loi de finances pour 2019, le délai minimal d'exploitation des investissements relatifs à la construction, à la rénovation ou à la réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances bénéficiant de l'aide fiscale afférente a été porté de cinq à quinze ans. Cette mesure vise à **limiter les pratiques consistant à demander le bénéfice de la réduction d'impôt dans le seul but de réaliser par la suite une plus-value en revendant l'hébergement touristique et en changeant son usage.** En effet, cette pratique a notamment contribué à créer les difficultés auxquelles sont aujourd'hui confrontées le parc. Cette évolution législative semble globalement saluée sur le terrain, c'est en tout cas ce qu'ont pu constater vos rapporteurs.

B. GARANTIR UNE RÉGULATION ÉQUILBRÉE ENTRE LES ACTEURS TRADITIONNELS DE L'HÉBERGEMENT ET LES ACTEURS DU NUMÉRIQUE

Vos rapporteurs ont mené plusieurs auditions des acteurs traditionnels de l'hébergement et des nouveaux acteurs du numérique. Ils ont pu constater à quel point l'émergence des acteurs du numérique a constitué un bouleversement pour les acteurs historiques du secteur de l'hébergement.

1. Acteurs traditionnels et agences de réservations en ligne

Les hôteliers entretiennent avec les agences de réservation en ligne (OTA pour *Online Travel Agency*) une **relation profondément ambiguë**. Ces dernières ont offert aux hôtels un canal de distribution d'une ampleur inédite, leur permettant d'attirer des clientèles jusqu'ici hors d'atteinte, et d'améliorer leur taux de remplissage. Un rapport du Sénat paru en juin 2018 ⁽¹⁾ le souligne : « ***une telle visibilité était auparavant impossible à atteindre pour un hôtel indépendant, même en investissant une très large partie du chiffre d'affaires dans la commercialisation*** ». Dans le même temps, ces OTA prélèvent des commissions en proportion du prix de la chambre qui exercent une pression considérable sur les marges des hôteliers. Les commissions prélevées par les OTA varient entre 15 et 25 %. Comme le résume Covivio : « *Ces plateformes ont d'abord eu comme principal effet de prendre une partie "du prix client" à l'hôtelier et ont diminué la marge et la capacité d'investir de ce dernier. Aujourd'hui, ces grandes plateformes font partie de l'écosystème, et sont indispensables aux acteurs pour exister* » ⁽²⁾.

Ces difficultés sont vécues avec une acuité d'autant plus forte pour la petite hôtellerie moyenne et indépendante. Si les OTA ne sauraient être tenues responsables de l'ensemble des difficultés de la petite et moyenne hôtellerie, elles ont vraisemblablement aggravé la situation d'entreprises relevant de cette dernière catégorie.

Les pouvoirs publics doivent veiller à garantir et réguler l'équilibre de la relation contractuelle qui lie l'hôtelier et l'OTA. Cette relation commerciale est par nature déséquilibrée, du fait de l'asymétrie des capacités de négociation entre ces deux types d'acteurs. Ce déséquilibre est particulièrement marqué en France, en raison des caractéristiques des entreprises du secteur. Cette structure de la relation commerciale influence directement les taux appliqués par les OTA, comme l'explique la DGE : « *les taux sont plus élevés en France en raison de la multiplicité de petits hôtels, alors qu'aux États-Unis, où il y a davantage de grands groupes avec leurs propres canaux de distribution, le pouvoir de négocier avec les OTAS existe. Les commissions représentent 4 % du chiffre d'affaires du secteur* ».

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques par le groupe de travail « tourisme » sur l'hébergement touristique et le numérique, par Mme Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud, sénatrices, enregistré à la présidence du Sénat le 20 juin 2018

(2) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

L'instauration d'un **contrat de mandat**, par l'article 133 de la loi dite « Macron », a constitué une avancée significative. Dans un tel contrat, « *l'hôtelier conserve la liberté de consentir au client tout rabais ou avantage tarifaire, de quelque nature que ce soit, toute clause contraire étant réputée non écrite* ». Le législateur a ainsi rendu illégal **les clauses de parité tarifaire**, clauses contractuelles auparavant appliquées par les OTA pour interdire aux hôteliers de proposer une offre plus avantageuse sur leurs autres canaux de distribution. Les articles L. 311-5-1 à L. 311-5-4 du code du tourisme prévoit que l'hôtelier a la liberté de consentir tout rabais ou avantage et interdit toute clause contraire, en particulier celles sur la parité tarifaire.

Vos rapporteurs se félicitent que ces exceptions puissent être maintenues dans le cadre du règlement européen promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne européen « P2B » ⁽¹⁾.

Le règlement européen « P2B »

Ce règlement crée une obligation de transparence pour les plateformes qui mettent en place une clause de parité tarifaire. Toutefois, le règlement prévoit également que « *l'obligation énoncée au paragraphe 1 ne porte pas atteinte aux interdictions ou limitations concernant l'imposition des restrictions découlant de l'application d'autres actes juridiques de l'Union ou du droit des États membres conforme au droit de l'Union et qui s'appliquent aux fournisseurs de services d'intermédiation en ligne* ». Ainsi, les dispositions du règlement ne doivent pas être interprétées « *comme ayant des effets sur l'appréciation de la légalité de telles restrictions* [comme la clause de parité tarifaire, qui est bien une restriction] *dans le cadre d'autres actes juridiques de l'Union ou du droit des États membres* ».

S'il n'est pas question pour les hôteliers de se passer des OTA, ils gagneraient toutefois considérablement à développer en parallèle leurs propres canaux de distribution en ligne. Le maire adjoint en charge du tourisme de la mairie de Paris, auditionné par la mission, a insisté sur ce point : « *le tourisme a besoin de se digitaliser encore plus, sinon, on risque un "tourisme à deux vitesses"* ». Beaucoup de professionnels se sont déjà adaptés, notamment pour permettre le paiement en ligne souhaité par de nombreuses clientèles. Le tourisme de demain, toutefois, profitera à ceux qui, parmi les professionnels, sauront faire le meilleur usage de ces outils numériques qui peuvent leur permettre d'acquérir une visibilité inédite et de toucher des clientèles jusqu'ici inaccessibles.

(1) Règlement UE 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne

2. Acteurs traditionnels et plateformes de réservation en ligne

Les nouveaux acteurs proposant la location de meublés touristiques *via* des plateformes en ligne ont répondu à une demande jusqu'ici insatisfaite. Ils ont par plusieurs aspects amélioré la qualité des hébergements proposés aux touristes, en proposant des hébergements plus adaptés aux besoins spécifiques de certains touristes (appartements familiaux avec cuisine, etc.), en créant des offres innovantes, en ouvrant des capacités supplémentaires dans des zones tendues (par exemple, à Paris, lors d'événements comme l'Euro de football) ou, au contraire, peu densément dotées en hôtels ou autres infrastructures touristiques. **Cette nouvelle offre a toutefois profondément bouleversé les acteurs traditionnels de l'hébergement touristique, sans que les conditions d'une concurrence juste et loyale ne soient toujours assurées.** Selon l'association pour un hébergement et un tourisme professionnel (Ahtop), « *La principale perturbation réglementaire concernant le secteur du tourisme vient de la distorsion de concurrence par les plateformes de l'économie numérique* ».

Les dernières évolutions législatives permettent de garantir un encadrement plus satisfaisant de ces acteurs. L'objectif poursuivi est double : assurer une juste régulation du secteur de l'hébergement touristique, et répondre au risque de pression sur le parc locatif privé disponible. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ont posé les premiers jalons de cette régulation, complétée et précisée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN ».

Dans toutes les communes de plus de 200 000 habitants, ainsi que dans les départements limitrophes de Paris, **au-delà d'un plafond de 120 jours**, une **autorisation de changement d'usage** est nécessaire pour qu'un propriétaire puisse continuer à louer son logement. Les communes concernées peuvent mettre en place un **système d'enregistrement** de chaque meublé touristique. Ce système d'enregistrement doit notamment permettre de contrôler le respect du plafond des 120 jours. Dans ce cas, les plateformes de réservation doivent faire figurer le numéro d'enregistrement sur leur annonce et transmettre à la commune qui en fait la demande le décompte des nuitées réservées sur leur site. **Au-delà de 120 jours de location, les plateformes ont l'obligation de bloquer les annonces de logements déclarés comme résidences principales** qui continueraient à faire l'objet d'une mise en location.

L'article 145 de la loi dite « ELAN » a considérablement renforcé le dispositif de sanctions en cas de non-application de ces règles pour les propriétaires ne procédant pas à l'enregistrement de leur logement ou refusant de transmettre à une commune, qui le demande, le décompte du nombre de jours au cours desquels un meublé a été loué. Les plateformes encourent des amendes considérables, allant jusque 50 000 euros par annonce non retirée ou pour non transmission du décompte des nuitées à la commune.

L'enjeu principal aujourd'hui est de veiller à la bonne application de ces nouvelles règles et de s'assurer que les communes aient bien les moyens d'effectuer les contrôles nécessaires.

C. MAINTENIR LES DISPOSITIFS FINANCIERS MIS EN PLACE POUR SOUTENIR LE RENOUVELLEMENT DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

Pour soutenir le financement de la rénovation de l'hébergement touristique, de nombreux dispositifs publics existent et méritent d'être soutenus.

– Le succès du dispositif des « prêts hôtellerie » et le dispositif de garantie de BPIFrance

Afin de financer la modernisation de la petite hôtellerie, BPIFrance et la Caisse des dépôts et consignation ont mis en place depuis 2009 un dispositif de prêts sans garantie, appelé prêts hôtelleries. Un tel prêt est octroyé pour une durée de dix ans, avec un différé de remboursement de deux ans, pour un montant qui varie entre 30 000 et 1 million d'euros. Selon les informations données par BPIFrance, 162 millions d'euros ont pu être prêtés par ce biais à 963 entreprises. Vos rapporteurs appellent à maintenir ce dispositif.

BPIFrance garantit en outre un certain nombre de prêts bancaires, afin de faciliter les capacités de financement des entreprises qui en expriment le besoin. L'efficacité de l'activité de garantie de BPIFrance est globalement saluée, avec un effet de levier estimé à 1 pour 20 : 372 millions d'euros de budget permettent à BPIFrance de garantir 8 milliards d'euros de crédits. Ce dispositif bénéficie largement aux entreprises du secteur touristique. Le montant des garanties pour le seul secteur du tourisme s'élevait, en 2017, à 1,3 milliard d'euros⁽¹⁾. Vos rapporteurs s'inquiètent des baisses de moyen alloué à BPIFrance pour maintenir cette activité de garantie. En effet, dans le cadre de la loi de finances pour 2019, la dotation budgétaire de l'État pour financer cette activité de garantie a été considérablement réduite, passant de 40 millions à 10 000 euros. L'activité de garantie peut pour un temps continuer à être financée par recyclage des dividendes de BPIFrance, mais à long terme cette solution n'est pas satisfaisante, comme cela a été souligné lors des auditions. Vos rapporteurs appellent dès lors à maintenir les moyens alloués à BPIFrance pour financer son activité de garantie.

Proposition n° 17 : Les moyens alloués à BPIFrance pour soutenir son activité de garantie doivent être maintenus.

– Le plan France développement tourisme : 1 milliard d'euros pour 2022

Pour stimuler le renouvellement et la rénovation du parc d'hébergement touristique, le Gouvernement a mis en place en 2016 un plan d'investissement

(1) Avis « Tourisme » présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances 2019 par M. Éric Pauget

intitulé « France développement tourisme », avec pour objectif d'atteindre un milliard d'euros d'investissement pour 2022. Ce plan est notamment constitué d'une enveloppe de 400 millions d'euros de fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations, octroyée pour le financement d'équipements touristiques dans les territoires. À la suite du CIT de 2018 et face au succès du dispositif, la Caisse des dépôts et consignations a annoncé l'augmentation de cette enveloppe de fonds propres à 500 millions d'euros. Les fonds ont vocation à être fléchés vers quatre segments clés du tourisme : l'hébergement ; les équipements de loisirs, le sport et la culture ; le tourisme d'affaires, et les services innovants.

D. RÉPONDRE AU BESOIN DE SIMPLIFICATION DES NORMES DES PROFESSIONNELS

Au-delà des aides publiques qui existent pour favoriser l'investissement, la première attente des professionnels est celle de la simplification. Les professionnels de l'hébergement touristique auditionnés par la mission ont globalement fait état d'une réglementation et d'obligations de mise aux normes complexes, qui constituent l'un des principaux freins à l'investissement. Selon les professionnels du secteur, *« de nombreux acteurs indépendants (souvent des hôtels de moins de 40 chambres en régions) rencontrent des grandes difficultés pour réaliser les travaux de rénovation ou de mise aux normes de leurs actifs. Les conséquences de ces difficultés sur la qualité du parc hôtelier pénalisent l'attractivité de la destination France au bénéfice d'autres destinations qui offrent des capacités d'accueil de meilleure qualité ⁽¹⁾ »*.

La complexité des règles qui s'imposent aux professionnels de l'hébergement sont susceptibles d'entraîner des biais sur la structure de l'offre : *« les petits hôtels se transforment en gîtes pour ne pas avoir à subir les normes incendie ou accessibilité, quitte à passer de 15 chambres à 5 ou 6 chambres, ou à devenir une offre alternative »*.

Vos rapporteurs sont sensibles à l'attente forte des professionnels en matière de simplification du droit. Les règles de sécurité, d'incendie, d'accessibilité sont nécessaires, mais un juste équilibre doit être recherché. Aujourd'hui, la fermeture d'hôtels et les freins au développement de projets pour des raisons réglementaires est largement contreproductive.

Un choc de simplification est aujourd'hui nécessaire. Les travaux débutés en matière de simplification avec l'ordonnance n° 2015-333 du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique doivent être poursuivis. Pour les procédures réglementaires d'autorisation, l'État doit engager une nouvelle démarche de simplification du traitement des procédures, en s'engageant sur des délais, et en désignant un interlocuteur unique pour les professionnels du secteur.

(1) Réponse écrite au questionnaire envoyé par la mission

Proposition n° 18 : Étudier l'ensemble des possibilités de simplification administrative pour les professionnels de l'hébergement pour créer un nouveau choc de simplification.

E. DES PISTES POUR RÉPONDRE À LA PROBLÉMATIQUE DES « LITS FROIDS ET VOLETS CLOS »

Le phénomène des « lits froids et volets clos », regroupe l'ensemble des logements touristiques qui ne sont pas – ou très peu – occupés, que ce soit par leurs propriétaires ou par des locataires. L'ampleur du phénomène est conséquente : ce sont au total, **avec 785 000 lits, 30 % du parc d'hébergement touristique qui sont concernés**. Selon les élus locaux entendus par la mission, 50 % des hébergements en montagne ou en littoral sont aujourd'hui des lits froids.

Deux raisons principales peuvent expliquer cette situation :

– en premier lieu, dans les années 1960 et 1970, le développement des stations de ski et des stations balnéaires s'est accompagné de la construction de résidences de loisir, prisées par les clientèles citadines. Faute d'entretien et de rénovation suffisante, ou du fait des échéances de mesures de défiscalisation, une part importante de ces logements a progressivement été délaissée, faute de rénovation suffisante, les propriétaires s'y rendant de moins en moins, et louant peu leurs biens.

– en deuxième lieu, peuvent également être associés au phénomène des lits froids, les logements qui, bien qu'étant en bon état, ne sont pas mis à la location par leurs propriétaires.

Face à ce problème persistant, les pouvoirs publics peinent encore à trouver une solution adaptée.

Vos rapporteurs en sont convaincus : la défiscalisation n'est pas l'outil approprié. Cette dernière a créé des effets d'aubaine pour les promoteurs et des propriétaires en son temps, mais ne permet pas d'envisager une solution de long terme. Du reste, vos rapporteurs souscrivent à l'objectif général poursuivi par le Gouvernement de ne pas multiplier les niches fiscales. Certains élus locaux réclament des outils coercitifs pour préempter les logements, mais ces derniers risquent de porter une atteinte disproportionnée au droit de la propriété.

Des **expérimentations** de terrain sont menées dans le cadre du projet « **France tourisme ingénierie** » créé le 19 janvier 2018 et piloté par Atout France. Doté d'un budget de 15 millions d'euros sur 5 ans, ce dispositif vise à renforcer l'investissement touristique à des fins d'internationalisation et de diffusion des flux sur l'ensemble du territoire. La question des « lits froids et volets clos » fait partie de l'un des trois programmes opérationnels financés dans le cadre de ce plan. 13 stations pilotes (10 en montagne et 3 sur le littoral) ont été désignées pour un **programme de rénovation de l'immobilier de loisir et de**

rénovation énergétique qui s'étend sur une durée de 18 mois ⁽¹⁾. Vos rapporteurs suivront avec intérêt le déroulé de ces expérimentations. Ces dernières doivent être évaluées, et étendues le cas échéant à d'autres territoires concernés par le même problème.

Par ailleurs, vos rapporteurs tiennent à rappeler que la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne dite loi « Montagne 2 » comprend un volet propre à faciliter la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Elle a assoupli le dispositif des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL), et ouvert le bénéfice des aides des collectivités aux propriétaires qui s'engagent à acheter et réhabiliter des lots de copropriété contigus dès lors qu'ils respectent les obligations d'occupation et de location de logements. **Un rapport d'évaluation de la loi doit être mené à l'automne 2019 afin de mesurer notamment les impacts effectifs de ces mesures sur l'immobilier de loisir dans les stations de montagne. Vos rapporteurs seront attentifs à ses conclusions.**

IV. REPENSER LA GOUVERNANCE POUR GAGNER EN EFFICACITÉ ET CONSTRUIRE UNE VISION COMMUNE

La gouvernance du tourisme mérite d'être repensée. À l'échelle nationale, le tourisme doit faire l'objet d'une véritable stratégie portée au plus haut niveau, étant donnés les intérêts économiques recouverts par le secteur. À l'échelle locale, les perspectives d'amélioration de l'efficacité de l'action publique sont encore nombreuses.

A. À L'ÉCHELLE NATIONALE, DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION PUBLIQUE ET POLITIQUE AU TOURISME

Si des efforts considérables en matière de coordination ont été réalisés ces dernières années, le tourisme souffre aujourd'hui d'une organisation administrative encore largement éclatée et d'un portage politique insuffisant. Vos rapporteurs regrettent une forme de désengagement de l'État sur ces thématiques, qui tend à laisser la main aux collectivités ainsi qu'aux professionnels du secteur. Or, la France ne peut se passer d'une stratégie à l'échelle nationale, qui doit être élaborées en lien étroit entre les **acteurs publics et privés**.

1. Renforcer le portage politique et administratif de la politique du tourisme

Alors que le tourisme représente 7,2 % du PIB et des enjeux considérables pour le rayonnement de la France, le volontarisme politique pour soutenir le secteur paraît en proportion encore bien faible.

(1) Les 13 stations concernées sont : l'Alpe d'Huez, La Plagne, Les Deux Alpes, Ax-les-Thermes, Le Lioran, Les Orres, Saint-Gervais, Saint-Lary-Soulan, Valfréjus, Villard-de-Lans, La Baule, Océan-Marais de Monts, La Grande-Motte.

Ce paradoxe tient au constat dressé dans la première partie de ce rapport : l'idée selon laquelle le tourisme constitue un atout immuable pour la France a longtemps été dominante. Il en découle logiquement un certain attentisme des pouvoirs publics, longtemps persuadés que le tourisme en France « *marche tout seul* ». La dimension intrinsèquement transversale de la politique touristique constitue une difficulté supplémentaire pour assurer un portage politique et administratif efficace.

Deux ministères occupent une place prépondérante, sans que le rôle de chaque administration ne soit toujours clairement identifié.

Comme le prévoit l'article 1^{er} du décret n° 2017-1074 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du **ministre de l'Europe et des affaires étrangères**, ce dernier est compétent « pour définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre (...) du tourisme ». Le ministère dispose d'une mission de promotion du tourisme, assurée par la direction de la diplomatie économique.

La compétence touristique relève également du **ministère de l'économie et des finances**. Le décret n° 2017-1078 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'économie prévoit ainsi explicitement la compétence du ministre en matière de **suivi et de soutien des activités touristiques**. La direction générale des entreprises comprend un service tourisme, chargé du suivi de la réglementation applicable au secteur du tourisme.

Ces deux ministères exercent une cotutelle sur l'opérateur d'État Atout France, qui bénéficie de la quasi-totalité des crédits budgétaires de l'État déployés pour financer la politique touristique.

En plus de ces deux ministères, de nombreuses autres administrations sont susceptibles d'intervenir dans la politique publique touristique. En effet, comme le signale le document de politique transversale sur le tourisme annexé au projet de loi de finances pour l'année 2019, le tourisme concerne au total 13 missions, et 21 programmes budgétaires.

Face à la multiplicité des instances concernées, la création du conseil interministériel du tourisme (CIT) en juillet 2017 a constitué une évolution bienvenue. Ce dernier permet de réunir, à échéances régulières (environ tous les six mois), l'ensemble des ministres et secrétaires d'État concernés ainsi que les représentants des professions touristiques. Il est présidé par le Premier ministre, ce qui représente également un progrès significatif, au moins symboliquement. Des orientations stratégiques sont données, et un suivi assuré. Comme l'indique la DGE ⁽¹⁾, « *cette organisation permet de mobiliser les différents départements ministériels autour de chantiers prioritaires, comme la formation, l'investissement, le numérique ou la promotion. Un agenda programmé de longue date permet de scander le travail des différents ministères* ». Une coordination

(1) Réponses au questionnaire adressé par la mission d'information

étroite est organisée entre tous les ministères concernés par le tourisme, et en particulier entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances, pour préparer ces conseils.

La coordination interministérielle est un progrès considérable, mais ne saurait, à elle seule, assurer le pilotage de l'action publique. Vos rapporteurs estiment qu'une nouvelle impulsion politique est aujourd'hui nécessaire.

Étant donné la dimension profondément interministérielle du tourisme, **un secrétariat d'État placé directement auprès du Premier ministre donnerait à la politique touristique toute la place qu'elle mérite au sein du Gouvernement.** Ce nouveau secrétariat d'État doit pouvoir disposer d'une administration unifiée. Aujourd'hui, le maintien de deux services administratifs distincts ne facilite pas, et en particulier pour les professionnels du tourisme, l'identification des acteurs publics responsables. Vos rapporteurs considèrent qu'à terme, les services chargés du tourisme du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont vocation à fusionner.

Enfin, l'État doit aussi jouer son rôle dans la politique européenne du Tourisme et veiller par exemple à ce que les fonds européens puissent servir à financer des équipements à vocation touristique, dans la mesure où ils sont créateurs d'emplois.

La création d'un comité de filière tourisme

Vos rapporteurs se félicitent en outre de la création du comité de filière tourisme (CFT), qui découle des travaux menés par la députée Mme Frédérique Lardet, vice-présidente de la présente mission d'information. Le CFT a vocation à devenir une instance de concertation collective entre les acteurs du tourisme. Outre son rôle pour formaliser les échanges entre branches pour ce qui concerne les questions d'emplois et de formation, cette nouvelle instance pourra formuler des avis à destination des pouvoirs publics, constituer un lieu d'échanges de bonnes pratiques, et permettre l'élaboration de plans d'action en fonction des problématiques identifiées par les professionnels.

Proposition n° 19 : Rehausser le portage politique du tourisme et affirmer sa vocation profondément interministérielle avec un secrétariat d'État placé directement auprès du Premier ministre. Maintenir le comité interministériel du tourisme, dirigé par le Premier ministre.

Proposition n° 20 : Renforcer la cohérence du pilotage administratif de la politique du tourisme en prévoyant à terme la fusion des deux principaux services centraux compétents en la matière.

2. Conforter la dimension partenariale du tourisme avec Atout France

a. Atout France : le succès d'un modèle qui associe acteurs publics et privés

L'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs s'accordent pour saluer le succès et l'efficacité des actions menées par Atout France. Créée par la loi du 22 mai 2009, actant la fusion d'ODIT France et de la Maison de la France, **Atout France est devenu l'unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme**. La structure assume principalement trois missions : promouvoir et développer la marque « France », adapter l'offre française à la demande touristique nationale et internationale et accompagner les professionnels français en vue d'accroître leur compétitivité économique. L'opérateur dispose d'un réseau de 32 bureaux répartis dans 27 pays, qui lui assure une vision très fine des marchés émetteurs.

Son succès tient principalement à sa gouvernance partagée entre acteurs publics et privés. Le statut juridique de groupement d'intérêt économique (GIE) permet en effet d'associer acteurs publics et privés afin de construire une vision et une stratégie commune entre les différentes parties prenantes du tourisme. **L'opérateur compte environ 3 000 adhérents, dont de nombreuses entreprises et collectivités territoriales.** En 2017, Atout France a réalisé près de 3500 actions de marketing et communication dans le monde.

Le mode de financement d'Atout France

Le mode de financement de l'opérateur reflète également l'efficacité du partenariat public-privé. L'agence repose sur un financement paritaire public-privé. Une part provient donc d'une subvention pour charge de service public, et l'autre de prestations vendues par l'agence. L'effet de levier de l'argent public sur l'argent privé est significatif, 1 euro mis par l'État entraîne 1 euro investi par le privé, et 0,50 euro par les collectivités. En 2018, la subvention de l'État s'élève à 37,4 millions d'euros.

Le soutien de l'État repose en partie sur le principe d'attribution d'une part du produit des recettes issues des droits de visa à Atout France. Le mécanisme de cette attribution a été récemment renouvelé.

Par décret du 2 août 2018, les recettes d'Atout France ont pu être stabilisées à 3 % de la recette annuelle des droits de visa (75 % allant à l'action de l'opérateur Atout France et 25 % à la rémunération des vacataires affectés à la collecte). Cette modification met fin au système instauré à la suite des attentats de 2015, qui avait conduit à abonder les recettes de l'opérateur par l'octroi d'une part variable des recettes visas additionnelles perçues entre l'année n-1 et l'année n-2, ces recettes additionnelles étant, par nature, imprévisibles et potentiellement négatives (une absence de subvention avait été constatée en 2017, compte tenu de la baisse des recettes visas entre 2015 et 2016). Désormais, l'attribution d'une part stabilisée de la recette totale est de nature à permettre à l'opérateur de l'intégrer de manière anticipée à son budget et d'en faire le meilleur usage. Comme en 2018, cette attribution devrait venir accroître les ressources d'Atout France à hauteur de 4,5 M€ pour l'année 2019. Le Gouvernement s'est donné pour objectif d'investir 1 € par touriste accueilli en promotion internationale, d'ici 2022.

b. Des moyens qui doivent rester à la hauteur des ambitions de la stratégie touristique pour la France

Alors que la pertinence des actions de promotion menées par Atout France a été globalement saluée lors des auditions, et que sa gouvernance publique privée fait montre de son efficacité, vos rapporteurs tiennent à faire part de leurs inquiétudes quant à l'évolution des moyens budgétaires dont dispose Atout France. Le Gouvernement a en effet annoncé une nouvelle demande d'économies de 4 millions d'euros sur la masse salariale d'Atout France en 2020⁽¹⁾.

L'opérateur se retrouve aujourd'hui pris en étau entre la diminution de ses moyens et les nouvelles missions qui lui sont confiées.

Il faut rappeler que l'opérateur a déjà fourni un important effort de rationalisation ces dernières années. En dix ans, ses effectifs ont été réduits de plus de 130 contrats. Atout France a vocation à gagner en puissance dans les années à venir. Sa présence à l'étranger est essentielle pour assurer une connaissance fine des marchés émetteurs. Pour cela, il faut une cohérence dans les moyens afférents, que vos rapporteurs appellent de leurs vœux.

Proposition n° 21 : Garantir et augmenter les moyens d'Atout France.

B. À L'ÉCHELLE LOCALE, CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DE CHACUN

1. L'organisation territoriale du tourisme est complexe et éclatée

À la différence de nombreuses autres compétences territoriales qui répondent désormais au principe de spécialité, **le tourisme reste une compétence partagée entre la commune, le département et la région**, comme le prévoit l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales. Concrètement, cela signifie que chacun de ces échelons peut décider de mener des actions touristiques. Les régions et les départements peuvent en outre décider de mettre en place des **comités régionaux du tourisme ou des comités départementaux du tourisme** et déléguer, entièrement ou partiellement, leurs compétences en matière de tourisme à ces instances.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », a néanmoins introduit un changement important dans la gouvernance de la politique touristique, avec le principe du **transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »** aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce transfert est devenu obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2017. Cette réforme s'inscrivait dans un objectif de mutualisation des moyens, et d'organisation des flux touristiques au niveau le plus pertinent. Il faut toutefois

(1) Dossier de presse Conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019

noter que la compétence « promotion du tourisme dont la création d’offices de tourisme » n’épuise pas tout le contenu de la compétence tourisme, dont l’exercice reste partagé entre les différents échelons de collectivités territoriales.

L’article 69 de la loi dite « Montagne 2 » a aménagé une dérogation au principe de transfert obligatoire de compétence, en autorisant les communes classées stations de tourisme, ou ayant engagé une démarche de classement en stations classées de tourisme, à conserver le plein exercice de la **compétence « promotion du tourisme, dont la création d’offices de tourisme »**. Pour pouvoir bénéficier de cette dérogation, les communes concernées devaient en faire usage avant le 1^{er} janvier 2017. Selon les informations communiquées par la DGE à vos rapporteurs, près de 170 communes ont délibéré dans ce cadre pour le maintien de leur office de tourisme au niveau communal, dont une majorité se situe en zone de montagne. Comme le note l’étude d’impact du projet de loi « Engagement et proximité ⁽¹⁾ », ce résultat doit être mis en perspective par rapport aux 395 communes françaises actuellement classées stations de tourisme.

De façon plus subsidiaire, comme le prévoit l’article 68 de la loi dite « NOTRe », l’organe délibérant de l’EPCI peut décider, au plus tard trois mois après l’entrée en vigueur du transfert de la compétence, de maintenir des offices de tourisme distincts, pour des stations classées de tourisme de tourisme. Ces dispositions sont codifiées à l’article L. 134-2 du code du tourisme. En outre, l’article L. 131-1 du même code prévoit également que « lorsque coexistent sur le territoire d’une même commune ou d’un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre plusieurs marques territoriales protégées distinctes par leur situation, leur appellation ou leur mode de gestion, la commune est autorisée à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d’une marque territoriale protégée ».

Communes touristiques - stations de tourisme

Le classement « stations de tourisme », ou « stations classées », défini aux articles L.133-13 à L.133-16 du code du tourisme, est un classement qui reconnaît à certaines collectivités une vocation d’excellence en matière de tourisme, du fait de la qualité de l’offre et de l’accueil proposés. Attribué par décret pour une **durée de 12 ans**, l’obtention du classement nécessite de remplir une grille de critères particulièrement exigeants. En juin 2019, le Gouvernement recensait 400 stations de tourisme classées.

La dénomination « communes touristiques » est prévue aux articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme. Elle est délivrée par arrêté préfectoral pris pour une durée de cinq ans. Trois critères doivent être remplis pour pouvoir l’obtenir : détenir un office de tourisme classé ; organiser des animations touristiques et disposer d’une capacité d’hébergement destinée à une population non permanente. La France compte plus de 1 300 communes touristiques.

(1) *Projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, texte n° 677 déposé le 17 juillet 2019.*

2. Des efforts de clarification et de rationalisation sont encore nécessaires

a. La question du transfert de compétences de la commune à l'intercommunalité : une réforme juste dans son principe, complexe dans son application

Vos rapporteurs estiment que le principe posé par la loi dite « NOTRe », et complété par la loi dite « Montagne 2 », est le bon : il paraît légitime que la compétence en matière de tourisme soit exercée par l'intercommunalité, sauf lorsque la commune dispose d'une vocation touristique forte. Si chaque territoire à l'échelle de la région, recèle un potentiel touristique, ce n'est pas le cas de chaque commune du territoire. Au contraire, pour que les dénominations conservent un sens et pour renforcer la dimension qualitative de l'offre touristique française, les critères doivent rester exigeants et les moyens doivent être concentrés là où la vocation touristique du territoire est la plus forte.

La loi dite « NOTRe » a permis une rationalisation certaine de la carte des offices de tourisme, puisque le nombre des diverses structures existantes (office de tourisme, bureau d'information, syndicat d'initiative) est passé d'environ 2 300 à 1 300 aujourd'hui, dont une grande majorité d'offices de tourisme intercommunaux (environ un millier, à rapprocher des 1258 EPCI à fiscalité propre existants). On compte 300 offices de tourisms communaux, très majoritairement implantés dans les stations classées.

Toutefois, le transfert obligatoire de compétences pose un certain nombre de difficultés, largement relayées par les élus locaux. En particulier le délai fixé au 1^{er} janvier 2017 a été trop court pour de nombreuses communes à vocation touristique qui auraient souhaité pouvoir bénéficier de cette dérogation.

Vos rapporteurs se félicitent dès lors des évolutions proposées dans le projet de loi « Engagement et proximité ». L'article 6 dudit projet de loi rouvre la possibilité pour les communes stations classées de déroger au transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ». L'objectif est donc de permettre aux stations classées de tourisme de délibérer sans condition de délai pour retrouver, si elles le souhaitent, cette compétence. En effet, cette possibilité n'est, en l'état actuel, plus possible, la date 1^{er} janvier 2017 fixée par le législateur étant dépassée.

b. La région doit devenir chef de file de la politique touristique

L'article L. 111-9 du code général des collectivités territoriales énumère les compétences pour lesquelles chaque échelon de collectivités territoriales est désigné chef de file. Or, contrairement à ce qui existe pour la plupart des politiques publiques mises en place localement, il n'y a aucune collectivité chef de file pour la compétence tourisme.

La possibilité de faire de la région la collectivité chef de file avait un temps été envisagée à l'occasion de la loi dite « NOTRe ». La disposition figurait à l'article 4 du projet de loi, mais avait été supprimée à la suite d'un amendement sénatorial, les sénateurs craignant que les autres échelons perdent de façon excessive la main sur leurs compétences.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est aujourd'hui temps de consacrer le rôle de la région comme chef de file de la compétence tourisme.

L'acte III de la décentralisation a consacré le rôle de la région en matière de développement économique comme le prévoit l'article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales. La région est chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, ainsi que pour les compétences relatives à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transport ⁽¹⁾. Vos rapporteurs sont convaincus que les questions touristiques figurent au cœur des enjeux de développement économique d'un territoire. La région paraît dès-lors l'échelon le plus naturel pour exercer le chef de filât sur le tourisme.

Proposition n° 22 : Faire de la région le chef de file de la politique touristique. Pour cela, envisager une modification de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

c. Une politique de contractualisation impliquant les acteurs publics et privés

La dimension transversale du tourisme implique un effort de coordination significatif entre les différents acteurs concernés.

Au niveau des collectivités, consacrer la région comme chef de file n'implique pas que les autres échelons perdent leur compétence. La région chef de file doit ensuite pouvoir déléguer à l'échelon infrarégional le plus compétent des thématiques et des filières particulières. Des outils existent aujourd'hui, à travers notamment les schémas de développement touristique que les régions doivent obligatoirement prévoir, et les schémas départementaux qui sont facultatifs, mais qui doivent, lorsqu'ils sont mis en œuvre, obligatoirement s'inscrire dans le cadre du schéma régional. Ces schémas font l'objet d'une appropriation par les acteurs de terrain, qui varie considérablement selon les collectivités. Ils sont, quoi qu'il en soit, largement insuffisants pour permettre à eux seuls d'assurer la cohérence de la stratégie touristique à l'échelle d'un territoire.

Le tourisme doit faire l'objet d'un **effort de contractualisation** entre l'ensemble des acteurs locaux compétents. Les régions, les communes et stations touristiques, et les intercommunalités à forte vocation touristique doivent être placées au cœur de ces dispositifs de contractualisation, qui doivent intégrer l'État, Atout France, et l'ensemble des parties prenantes locales pour assurer le lien entre la stratégie nationale et les territoires.

(1) Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales

Les contrats de destination constituent une première ébauche en la matière qui a fait ses preuves. Ces derniers sont considérés par l'Association des maires de France (AMF) comme un « *excellent outil pour réunir les acteurs publics et privés autour d'une stratégie à moyen terme* ». Cette politique de contractualisation doit être approfondie et rationalisée. En effet, les outils ont eu tendance à se multiplier au risque de voir le système perdre en lisibilité, avec la création des contrats de structuration de pôles touristiques territoriaux (Spot), ou encore des plans marketing partagés. Ces contrats doivent également s'étendre au-delà de la promotion pour s'intéresser à la question de la structuration de l'offre.

Enfin, au niveau local comme au niveau national, la politique du tourisme ne peut se concevoir sans ceux qui en sont les premiers acteurs : les professionnels du secteur. À ce titre, une réflexion pourrait être menée pour accroître le rôle et la place des acteurs privés au sein des instances de décision des offices de tourisme.

d. D'autres pistes de simplification et de rationalisation

À l'échelle régionale, des pistes pourraient en outre être envisagées pour simplifier l'organisation administrative. En particulier, vos rapporteurs suggèrent que soient regroupés les services en charge de la politique touristique au niveau régional et les comités régionaux du tourisme (CRT) quand ces deux acteurs coexistent au sein d'un même territoire.

Proposition n° 23 : Assurer la fusion au niveau régional des services « tourisme » et des comités régionaux du tourisme, lorsqu'ils coexistent.

Par ailleurs, vos rapporteurs tiennent à saluer les annonces concernant la fusion des fédérations représentant les offices de tourisme, les comités départementaux et les comités régionaux du tourisme. En effet, Offices de tourisme de France, Tourisme & Territoires, et Destination Régions doivent prochainement se réunir au sein d'une unique fédération. L'objectif est pour les acteurs concernés, de s'affirmer comme la fédération du tourisme institutionnelle, afin de mieux porter la cohérence de leur action à l'échelle nationale.

3. Donner aux communes touristiques les moyens de jouer un rôle moteur pour leur territoire

a. La nécessaire prise en compte des dépenses supportées par les communes touristiques

- i. Des évolutions bienvenues en faveur des communes touristiques dans le cadre du dernier projet de loi de finances

La vocation touristique d'une commune recèle un potentiel de recettes économiques dont les bénéficiaires s'étendent à l'ensemble du territoire. Néanmoins, le tourisme implique des dépenses de fonctionnement significativement plus

élevées que pour la moyenne des autres communes, cette différence étant particulièrement marquée pour les plus petites d'entre elles.

Afin de prendre en compte ces spécificités, **le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) repose sur la population touristique**. En application de cette disposition, les communes sont identifiées comme touristiques, non pas au sens du code du tourisme, mais au regard de l'importance des résidences secondaires situées sur leur territoire. Ainsi, la population « DGF » utilisée pour le calcul de la dotation forfaitaire ⁽¹⁾ répond aux règles suivantes :

– 1 habitant par résidence secondaire, et depuis la loi de finances pour 2019, 1,5 habitant pour les communes qui répondent à certains critères indiqués ci-après ;

– 1 habitant par place de caravane située sur les aires d'accueil des gens du voyage ⁽²⁾.

Vos rapporteurs se félicitent de l'effort supplémentaire consenti en faveur des communes à vocation touristique lors du projet de loi de finances pour 2019. L'adoption d'un amendement du rapporteur général de la commission des finances a en effet permis de revaloriser la prise en compte des spécificités des communes à vocation touristique dans le calcul de la DGF. Les communes concernées par cette nouvelle majoration sont celles qui répondent aux critères cumulatifs suivants :

– une population inférieure à 3 500 habitants ;

– un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique ;

– une proportion de résidences secondaires dans la population supérieure à 30 %.

ii. La réforme de la taxe de séjour

Dans la même optique, la réforme de la taxe de séjour devrait également permettre de revaloriser la contribution des touristes aux dépenses dont ils sont à l'origine pour les communes. L'objectif poursuivi par cette réforme est en effet d'assurer la juste contribution des plateformes d'hébergement en ligne aux dépenses de la collectivité.

Vos rapporteurs ont toutefois noté au cours des auditions un certain nombre de difficultés de mise en œuvre de cette réforme, rencontrées notamment par le secteur des meublés touristiques et par les auberges de jeunesse. Ils souscrivent aux annonces faites par le rapporteur général de la commission des

(1) La DGF peut se décomposer en deux formes de dotation : la dotation d'aménagement et la dotation forfaitaire

(2) Majoration portée à 2 habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine ou à la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale

finances, qui souhaite évaluer en profondeur cette réforme et faire d'éventuelles propositions pour en simplifier le fonctionnement.

La taxe de séjour

La taxe de séjour est perçue sur 78 % du territoire : c'est une ressource essentielle des communes et de leurs intercommunalités pour financer leurs actions en faveur du tourisme sur leur territoire. **La taxe de séjour est instituée de manière facultative par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI conformément aux articles L. 2333-26 et L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales.** La taxe est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune ou du groupement, ou aux dépenses relatives à des actions de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques.

La réforme de la taxe de séjour :

la loi de finances rectificative pour 2017 impose aux **plateformes qui sont intermédiaires de paiement l'obligation de collecter la taxe de séjour** auprès des loueurs non professionnels à compter du 1^{er} janvier 2019. De plus, la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude les oblige à transmettre à l'administration fiscale les revenus tirés de l'activité de leurs utilisateurs à compter des revenus 2019 ;

la loi a également modifié **le barème de la taxe de séjour pour les meublés de tourisme non classés** : les communes peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2019, taxer à un taux compris entre 1 % et 5 % les meublés de tourisme n'ayant pas fait l'objet d'un classement. Ce système vise à mieux prendre en compte la capacité contributive du voyageur et à corriger la tendance de certains loueurs à ne pas faire classer leur hébergement, afin de réduire le montant de la taxe de séjour due par leurs clients.

b. Mieux représenter les communes touristiques dans les instances de décision des intercommunalités

Les communes touristiques doivent avoir une voix à l'échelle de l'intercommunalité, qui reflète à sa juste valeur leur importance pour le développement économique du territoire.

Aujourd'hui, la représentation des communes dans les instances intercommunales ne prend pas en compte la population touristique, contrairement à ce qui existe pour le calcul de la DGF précédemment décrit. C'est en effet la population municipale qui est comptabilisée pour l'octroi des sièges de conseillers communautaires, comme le prévoit l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Les communes touristiques ne sont dès lors que très faiblement représentées à l'échelle de l'intercommunalité. Pour que les enjeux touristiques soient mieux intégrés dans l'ensemble des décisions prises à cette échelle, vos rapporteurs souhaitent que la présence des communes touristiques au sein des instances de décision de l'intercommunalité soit revalorisée.

Pour cela, une solution pourrait être de prendre en compte non plus la population municipale comme c'est aujourd'hui le cas, mais la population dite « DGF ».

Pour mesurer l'impact d'une telle évolution, vos rapporteurs ont fait réaliser une simulation sur la communauté d'agglomération des 2 baies en Montreuillois, qui figure en annexe à ce rapport. À titre d'exemple, la commune du Touquet, qui, grâce à son fort rayonnement touristique, joue un rôle fondamental pour le développement économique de l'intercommunalité, ne dispose que de 4 sièges sur 82 avec le système de calcul actuel. En effet, la population municipale de la ville n'est que de 4 244 habitants, tandis que sa population DGF atteint les 14 191 habitants. L'application des modalités de calcul proposée par vos rapporteurs permettrait à la commune du Touquet de disposer de 9 sièges, ce qui paraît représenter plus justement son poids sur l'ensemble du territoire.

Vos rapporteurs entendent les difficultés que cette mesure pourrait poser au regard du principe d'égalité devant le suffrage et de la représentation. En effet, il découle des articles 3 et 72 de la Constitution, ainsi que de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques* ⁽¹⁾ ». Le législateur doit donc répartir les sièges de conseillers en respectant une représentation démographique équilibrée des différentes sections électorales. Dans sa décision relative à la loi dite « NOTRe », le Conseil estime ainsi que « *les personnes représentant une commune au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération (...) doivent être élues sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions internes à la commune respectant au mieux l'égalité devant le suffrage* ». Cependant, le Conseil précise également « *qu'il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général* ⁽²⁾ ». Vos rapporteurs estiment qu'au vu du rôle des communes touristiques pour le développement économique du territoire, leur assurer une représentation plus juste à l'échelle de l'intercommunalité pourrait constituer un motif d'intérêt général suffisant.

Proposition n° 24 : Pour revaloriser le rôle des communes touristiques à l'échelle de l'intercommunalité, prendre en compte la population « DGF » pour déterminer leur nombre de sièges communautaires.

(1) Décision n° 2015-717 DC sur la loi dite « NOTRe »

(2) *Idem*

V. AMÉLIORER LES CHIFFRES ET LA CONNAISSANCE : UN PRÉALABLE INNDISPENSABLE POUR L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE DE DEMAIN

A. DES STATISTIQUES INSUFFISANTES

Ce rapport espère l'avoir montré, l'économie touristique est un secteur stratégique pour la France. Or, la politique publique touristique souffre d'une grande faiblesse, soulignée par l'ensemble des personnes auditionnées par la mission : le manque de statistiques solidement établies, rapides, et pertinentes. Or, comme le souligne la Caisse des dépôts et consignations : « *Aucune grande industrie digne de ce nom n'existe sans statistique fiable !* ».

Les insuffisances actuelles concernant les statistiques en matière de tourisme font l'objet de développements importants dans le rapport de MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu sur la promotion de la destination touristique France. Ces derniers soulignent que « *les données statistiques diffusées quant au tourisme ne sont pas toujours très pertinentes* », en insistant notamment sur l'opération de révision conséquente menée par la Banque de France pour ce qui concerne l'évaluation de la dépense des visiteurs étrangers: « *Cette opération de révision est présentée à la Banque de France comme normale (des chantiers de même nature sont régulièrement mis en œuvre pour les différentes données statistiques) et fiable. Le résultat interroge tout de même. La réévaluation a en effet conduit la Banque de France à relever globalement de 11 milliards d'euros son évaluation de la dépense des visiteurs étrangers pour 2016, ce qui a un impact significatif sur les éléments de comparaison internationale dont nous disposons, pour autant qu'ils aient un sens : la France est ainsi repassée de la 5^{ème} à la 3^{ème} place au niveau mondial pour les dépenses des visiteurs étrangers* ». De façon plus générale, les professionnels du tourisme soulignent le manque de données suffisamment précises en matière de tourisme, pour accompagner la structuration de l'offre.

La statistique touristique souffre également d'un pilotage insuffisant. En effet, les acteurs produisant des données sont nombreux, sans qu'un chef de file explicite n'ait été désigné. Ainsi, l'INSEE, la Banque de France, la direction générale des entreprises et Atout France produisent chacun des données sur le tourisme à l'échelle nationale, sans que la coordination de ces travaux ne semble toujours assurée. **Les données sont éparses et nombreuses, sans toutefois être toutes accessibles et utiles aux professionnels du tourisme.** Des initiatives salutaires ont été prises, comme la mise en place d'une page internet « Veille info tourisme » par la DGE qui regroupe l'ensemble des données officielle publiques à l'échelle internationale et nationale. Vos rapporteurs estiment toutefois qu'un cap supplémentaire doit être franchi, avec la création d'un observatoire dédié.

B. UN OBSERVATOIRE NATIONAL POUR LE TOURISME

1. Un pilotage unifié

La création d'un observatoire national du tourisme répond d'abord à la nécessité d'améliorer le pilotage de l'appareil statistique et d'étude des phénomènes touristiques. Un effort de coordination est indispensable pour présenter des données cohérentes et claires. L'observatoire unique est l'outil qui semble répondre le mieux à ce besoin de coordination. Il pourrait réunir en son sein l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le champ statistique, afin d'être en capacité de fournir des données fiables et selon un calendrier adapté aux besoins des professionnels du secteur. Cet observatoire pourrait être logé par Atout France.

2. Améliorer la qualité et la pertinence des statistiques sur le tourisme

L'observatoire a également et surtout vocation à répondre aux besoins d'amélioration de la pertinence des statistiques sur le tourisme.

Des nouvelles méthodes pourraient être déployées afin d'obtenir des résultats plus fins pour ce qui concerne les recettes touristiques. La France pourrait s'inspirer de l'Espagne, qui utilise notamment les données bancaires pour améliorer la compréhension des dépenses réalisées par les touristes.

Vos rapporteurs souhaitent insister sur la dimension qualitative de l'observation des phénomènes touristiques : c'est en observant les tendances et les évolutions de la demande, que l'offre peut se structurer de la façon la plus pertinente possible. La statistique du tourisme devra considérablement évoluer pour permettre à la France de prendre, aujourd'hui, les bonnes décisions de positionnement et d'investissement pour capter la croissance et répondre à la demande de demain. Comme l'indique l'Institut Montaigne, dans son rapport de mars 2017, « *Au-delà de la compréhension des besoins de chaque segment, il manque toujours à la France une vision prospective de son plan marketing d'ensemble : quels sont les segments prioritaires pour la France ? Quel est leur potentiel actuel en termes de valeur touristique ? Quel est leur potentiel à cinq-dix ans ? Quelle part de marché la France ambitionne-t-elle sur chacun de ces segments ? Autant de questions qui ne sont toujours pas clarifiées au niveau national* »⁽¹⁾.

Cet observatoire devra nécessairement intégrer dans son programme une dimension qualitative : la demande évolue à une vitesse qui dépasse celle de l'administration et de la législation. Connaître, étudier et anticiper les tendances de consommation et les aspirations à venir des voyageurs est une nécessité pour déployer une stratégie de moyen et de long terme, finement ciselée.

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

Or aujourd'hui, aucun organisme ne réalise d'étude prospective pour appréhender ce à quoi ressembleront les visiteurs dans quelques années, ni de quelles infrastructures ou de quelles offres ils auront envie ou besoin. Il y aurait, essentiellement, **une pénurie des systèmes d'information « qualitatifs »**, l'ensemble des données collectées – lorsqu'elles le sont – étant davantage de nature quantitative. Rien ne permet de connaître les motivations de fond des séjours touristiques réalisés sur le territoire national ou les attentes des voyageurs.

C'est pourquoi vos rapporteurs préconisent d'intégrer au sein du nouvel observatoire qu'ils proposent de créer une mission nouvelle d'« observation des tendances ». Ce « sous-observatoire » serait composé de sociologues, d'ethnologues, de professionnels du marketing et de personnalités qualifiées.

Proposition n° 25 : Assurer la mise en place d'un observatoire du tourisme, pour améliorer le pilotage et la qualité des statistiques touristiques :

- donner à cet observatoire une mission de coordination des différents observatoires régionaux ;
- prévoir au sein de cet observatoire une cellule « observation des tendances », chargé d'évaluer les évolutions tendancielle des attentes et aspirations des touristes de demain au plan quantitatif mais également qualitatif, pour permettre à la France de définir une stratégie de captation de la croissance à moyen terme ;
- poursuivre la politique d'ouverture des données touristiques doit être poursuivie pour devenir un soutien à l'entrepreneuriat et un accélérateur d'innovation dans le secteur touristique.

3. Diffuser les données auprès des entreprises en approfondissant la politique d'*open data*

La question de l'utilisation des données statistiques par les professionnels du secteur doit être intégrée de façon plus systématique par les acteurs publics. La plateforme Datatourisme constitue en ce sens une première étape qui doit aujourd'hui être approfondie. Mise en service depuis décembre 2017, pilotée par la DGE en partenariat avec Tourisme & Territoires, cette plateforme a pour objectif la collecte, l'uniformisation et la diffusion en *open data* des données touristiques institutionnelles.

Cette politique d'ouverture des données touristiques doit être poursuivie pour devenir un soutien à l'entrepreneuriat et un accélérateur d'innovation dans le secteur touristique. Les données sont « le nerf de la guerre pour les startup ». Ces dernières doivent pouvoir disposer de données touristiques libres d'accès et de droit. La plateforme agrège aujourd'hui plus de 200 000 données touristiques émanant de 84 départements et couvrant 12 grandes régions. L'ensemble du territoire doit être couvert, et, c'est une évidence, également les territoires ultramarins. Cette plateforme doit être enrichie. Comme le signale la DGE, « *de nouvelles catégories relatives à l'internet de séjour sont dorénavant appelées à enrichir la plateforme, telles que les hébergements, la restauration ou les commerces et services de proximité* ».

Cet observatoire national aurait également pour mission d'assurer un travail de coordination des différents observatoires régionaux. En effet, ces derniers ont été mis en place à l'échelle des territoires avec un succès contrasté. L'AMF souligne notamment *« des disparités très importantes en matière d'observation et d'analyse des données touristiques sur les territoires : arrivées et départs, flux, consommation, etc. Il est nécessaire d'homogénéiser le système d'observation et de palier la disparité des outils, afin de donner aux acteurs locaux les bases d'une action ciblée et circonstanciée »*. Vos rapporteurs estiment qu'un important travail d'homogénéisation des méthodes statistiques déployées localement doit être mené, pour assurer la rigueur scientifique des données obtenues, et permettre des comparatifs dans le temps et dans l'espace.

LES PRÉCONISATIONS

PROMOUVOIR LE TOURISME DURABLE

Proposition n° 1 : Favoriser le développement du tourisme vert et du *slow* tourisme

Proposition n° 2 : Généraliser le calcul de l’empreinte carbone à l’ensemble de la consommation touristique

Proposition n° 3 : Réintégrer le conseil mondial du tourisme durable, instance internationale qui définit les standards internationaux en matière de tourisme durable

Proposition n° 4 : Donner une plus grande visibilité aux écolabels pour promouvoir le tourisme durable

REPENSER LA GOUVERNANCE À L’ÉCHELLE NATIONALE ET LOCALE DU TOURISME

Proposition n° 19 : Placer directement sous l’autorité du Premier ministre un Secrétariat d’État au tourisme

Proposition n° 20 : Renforcer la cohérence du pilotage administratif de la politique du tourisme au niveau national

– Prévoir à terme la fusion des deux principaux services centraux compétents en la matière ;

Proposition n° 21 : Garantir et augmenter les moyens d’Atout France

Proposition n° 22 : Donner à l’échelon régional le rôle de chef de file de la politique du développement du tourisme

– Envisager en ce sens une modification de l’article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales ;

Proposition n° 23 : Fusionner quand ils coexistent les comités régionaux du tourisme et les services « tourisme » des régions

Proposition n° 24 : Revaloriser les communes touristiques à l'échelle de l'intercommunalité

– Prendre en compte la population dite « DGF » pour déterminer le nombre de sièges communautaires ;

Proposition n° 25 : Mettre en place un observatoire national du tourisme

– Donner à cet observatoire une mission de coordination des différents observatoires régionaux ;

– Prévoir au sein de cet observatoire une cellule « observation des tendances », composée de sociologues, d'ethnologues, chargé d'évaluer les évolutions tendancielle des attentes et aspirations des touristes de demain au plan quantitatif mais également qualitatif ;

– Poursuivre la politique d'ouverture des données touristiques afin que celles-ci deviennent un soutien à l'entrepreneuriat et un accélérateur d'innovation dans le secteur touristique ;

Proposition n° 17 : Maintenir les moyens alloués à BPIFrance pour financer son activité de garantie ;

REVALORISER LES MÉTIERS DU TOURISME ET LA CULTURE DE L'ACCUEIL

Proposition n° 10 : Généraliser une culture de l'accueil souriant et prévenant

– Mener des campagnes à l'échelle nationale et au niveau local pour communiquer sur les bienfaits que le tourisme peut apporter à un territoire. Ces campagnes pourraient notamment préciser l'impact en termes de création de richesses que le tourisme représente selon les territoires ;

– Encourager le développement du principe des « ambassadeurs du territoire », notamment en milieu scolaire ;

Proposition n° 11 : Valoriser l'excellence des métiers du tourisme

– Valoriser les parcours existants et encourager la création de nouvelles formations ;

– Faire une place au tourisme dans la recherche universitaire ;

Proposition n° 12 : Encourager le développement des « volontaires du tourisme » dans les régions, afin d’améliorer le primo accueil ;

SE DONNER LES MOYENS DE CONQUÉRIR DE NOUVELLES CLIENTÈLES

Proposition n° 5 : Actionner des leviers pour reconquérir la clientèle française

– Doter Atout France d’une mission de promotion auprès de la clientèle française ;

– Sur le modèle des objectifs fixés en matière de tourisme international, fixer des objectifs chiffrés pour le développement du tourisme domestique ;

– Réactiver les leviers pour la politique du tourisme social en France, en élargissant les possibilités de recours aux chèques vacances ;

– Engager une réflexion pour redynamiser les classes découvertes et en particulier les classes de neige ;

Encourager et valoriser les labels et notamment ceux liés aux fleurissements des villes

MISER SUR LE PATRIMOINE ET L’ART DE VIVRE A LA FRANCAISE

Proposition n° 7 : Mettre en place un projet des « routes du patrimoine mondial de la France », afin de créer des circuits touristiques reliant les différents sites Unesco

Proposition n° 8 : Encourager le travail en réseau des cités de la gastronomie, pour faire naître des actions communes au niveau national

– Encourager des itinéraires de découvertes fondés sur le tourisme de gastronomie ;

Proposition n° 9 : Valoriser l’art de vivre à la française en levant les freins au développement de l’œnotourisme

– Assurer la notoriété du label « Vignobles et Découvertes » et sa visibilité sur les territoires ;

CLARIFIER LE CADRE NORMATIF

Proposition n° 6 : Encourager le développement des aéroports régionaux et ultramarins, et engager une stratégie plus offensive en matière de négociation des droits de trafic

Proposition n° 9 : Clarifier le statut des vendanges touristiques pour éviter les risques de requalification en travail irrégulier

Proposition n° 13 : Assouplir la règle d'unité de lieu de la détaxe

– Prévoir des possibilités d'obtention d'un bordereau unique pour les achats réalisés au sein d'une artère commerciale particulièrement exposée à la dépense touristique ;

Proposition n° 14 : Simplifier le circuit de la détaxe en portant au niveau européen un projet d'interopérabilité des bornes d'obtention des visas

Proposition n° 15 : Aller plus loin dans l'ouverture des commerces le dimanche

– Encourager la création de nouvelles zones touristiques internationales dans les stations et les villes touristiques ;

– Étendre le nombre de gares où les commerces peuvent ouvrir le dimanche ;

Proposition n° 16 : Clarifier les règles applicables au secteur de la restauration le 1^{er} mai

– Modifier l'article L. 3133-6 du code du travail pour préciser que les exceptions concernant le travail le 1^{er} mai s'appliquent au secteur de la restauration ;

Proposition n° 18 : Créer un nouveau choc de simplification des modalités de mise aux normes des hébergements

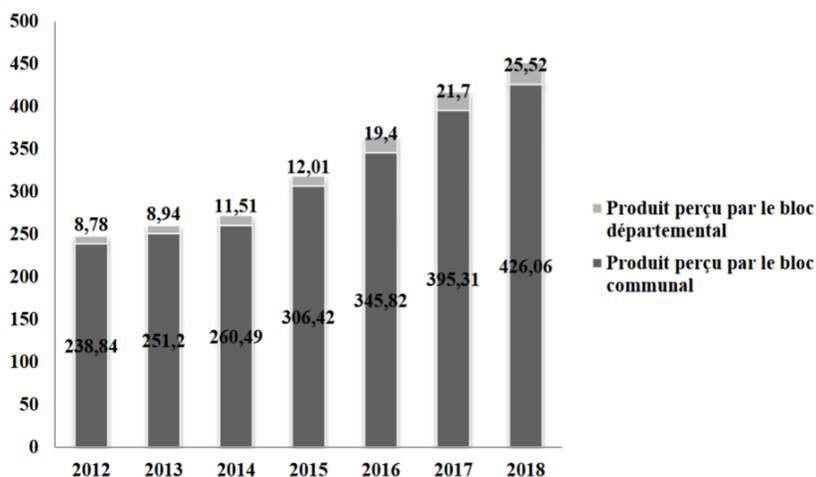
ANNEXE 1 : SIMULATION DE RÉALISATION DE LA PROPOSITION N° 24

Communauté d'Agglomération des 2 Baies en Montreuillois				
Commune	Population municipale 2018	Nombre de délégués / pop mun	POP DGF 2018	Nombre de délégués / Pop DGF
Airon-Notre-Dame	218	1	230	1
Airon-Saint-Vaast	185	1	200	1
Attin	730	1	823	1
Beaumerie-Saint-Martin	393	1	419	1
Berck-sur-Mer	14 368	14	18970	13
Bernieulles	185	1	210	1
Beutin	467	1	492	1
Brèxent-Enocq	688	1	729	1
Camiers	2 685	2	5478	3
Campigneulles-les-Grandes	292	1	320	1
Campigneulles-les-Petites	551	1	592	1
Colline-Beaumont	137	1	151	1
Conchil-le-Temple	1 132	1	1934	1
Cormont	327	1	353	1
Cucq	5 120	4	9417	6
Écuires	739	1	807	1
Estrée	289	1	308	1
Estréelles	357	1	385	1
Étaples-sur-Mer	11 034	10	11565	8
Frencq	827	1	852	1
Groffliers	1 492	1	1593	1
Hubersent	266	1	281	1
Inxent	163	1	203	1
La Caloterie	646	1	684	1
La Madelaine-sous-Montreuil	163	1	192	1
Le Touquet-Paris-Plage	4 244	4	14191	9
Lefaux	240	1	258	1
Lépine	266	1	294	1
Longvilliers	250	1	288	1
Maresville	101	1	105	1
Merlimont	3 300	3	6931	4
Montcavrel	420	1	440	1
Montreuil-sur-Mer	2 075	2	2402	1
Nempont-Saint-Firmin	193	1	222	1
Neuville-sous-Montreuil	655	1	700	1
Rang-du-Fliers	4 118	4	4414	3
Recques-sur-Course	284	1	314	1
Saint-Aubin	262	1	294	1
Saint-Josse	1 148	1	1262	1
Sorus	805	1	839	1
Tigny-Noyelle	173	1	217	1
Tubersent	498	1	517	1
Verton	2 408	2	2720	1
Waben	430	1	465	1
Wailly-Beaucamp	1 015	1	1058	1
Widehem	245	1	254	1
Total	66 584	82	95 373	85

ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA TAXE DE SEJOUR ET PRINCIPAUX DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES

ÉVOLUTION DES RECETTES DES TAXES DE SÉJOUR

(en millions d'euros)



Source : DGCL.

PRINCIPAUX DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES DE LA TAXE DE SÉJOUR EN 2018

(en millions d'euros)

Départements	2018
Paris	7,2
Savoie	1,8
Var	1,3
Seine-et-Marne	1,1
Hérault	1,1
Bouches-du-Rhône	0,9
Charente-Maritime	0,9

Source : DGCL.

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Emma Delfau, cheffe du service tourisme, commerce, artisanat et services (STCAS)

M. Olivier Lacoste, chef du bureau compétitivité et développement des activités touristiques et adjoint à la sous-direction du tourisme

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

M. Clément Laloux, chef de la mission tourisme

Atout France

M. Christian Mantéi, directeur général

M. Yann Delaunay, secrétaire général

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Mme Elisabeth Kremp, cheffe du département des études et synthèses sectorielles à la direction des statistiques d'entreprise

Audition commune :

Offices de tourisme de France (OTF)

M. Christian Mourisard, président

M. Christophe Marchais, directeur

Tourisme & Territoires *

M. Stéphane Villain, président

Mme Véronique Brizon, directrice

Destination Régions

Mme Marie-Reine Fischer, présidente

M. Benoît Artige, responsable de l'animation du réseau, de la communication et des partenariats

Institut français du tourisme (IFT)

M. Jean-Luc Michaud, président exécutif

Groupe national des indépendants Hôtellerie & Restauration (GNI-Synhorcat) *

M. Didier Chenet, président

M. Franck Trouet, directeur des relations institutionnelles et de la communication

Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) *

M. Pierre Margeridon, président du SNRT

Mme Pascale Jallet, déléguée générale du SNRT

Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) *

M. Roland Héguy, président confédéral

Mme Ophélie Rota, directrice de la communication et des relations institutionnelles

Association pour un hébergement et un tourisme professionnels (AhTOP) *

M. Serge Cachan, président

M. Jean-Bernard Falco, vice-président

M. Quentin Michelon, délégué général

Alliance du commerce *

M. Antoine Solanet, directeur affaires sociales, emploi et formation

M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques

M. Eric Giuily, président du cabinet CLAI

Gîtes de France *

M. Antoine Priouzeau, vice-président de la fédération nationale des Gîtes de France

M. Davy Lefebvre, directeur distribution, finances et relations institutionnelles

M. Marc de Montalembert, juriste

Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA) *

M. Nicolas Dayot, président

M. Nicolas Bouvier, chargé des relations extérieures

Table ronde :

Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

M. Philippe Sueur, président et maire d'Enghien-les-Bains

Mme Géraldine Leduc, directrice générale

M. Simon Lebeau, chargé de mission

Association des élus de montagne (ANEM)

Mme Frédérique Lardet, vice-présidente de l'ANEM, députée

M. François Bonneville, chargé de mission à l'ANEM

Association des élus du littoral (ANEL)

M. Gérard Ruiz, inspecteur général honoraire de l'environnement, administrateur de l'ANEL, président de la commission « coopérations internationales »

Association des maires de France (AMF)

Mme Annick Pillevesse, responsable du service juridique

Mme Marion Didier, conseillère technique tourisme

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Table ronde consacrée à la diversification touristique

Ville et métiers d'art

M. Christophe Poissonier, délégué général

Atout France

M. Philippe Maud'Hui, directeur ingénierie et développement des territoires

Association Vin & Société

Mme Stéphanie Piot, responsable des affaires institutionnelles

Voies navigables de France (VNF)

M. Thierry Guimbaud, directeur

M. Guillaume Dury, directeur du développement

Mme Muriel Mournetas, responsable des relations institutionnelles

France Vélo Tourisme

Mme Isabelle Mesnard, présidente de la Véloscénie, conseillère déléguée au tourisme de Chartres métropole

Mme Emma Le Conte, coordinatrice de la démarche Véloscénie/V40

Table ronde consacrée aux agences de voyage

Entreprises du voyage *

M. Jean-Pierre Mas, président

Mme Valérie Boned, secrétaire générale

Syndicat des entreprises du Tour-operating (SETO)

M. Hervé Tilmont, secrétaire général

Association professionnelle de solidarité du tourisme

M. Emmanuel Toromanof, secrétaire général

Table ronde consacrée au tourisme d'affaires

Union française des métiers de l'événement (UNIMEV)

M. Pierre-Louis Roucaries, directeur général de l'office de tourisme et des congrès de Mandelieu la Napoule, directeur général du Palais des Congrès de Mandelieu la Napoule

M. Pierre-Emmanuel Bois, directeur général

Mme Raphaële Neveux, directrice des relations institutionnelles

France Congrès et Événements

M. Emmanuel Dupart, directeur délégué

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. Antoine Troesch, directeur des investissements

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

M. Christophe des Roseaux, directeur des investissements tourisme, loisir et culture

BPIfrance

M. Daniel Demeulenaere, directeur de la stratégie et du développement

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

M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

Table ronde consacrée au tourisme durable

Agir pour un tourisme responsable

M. Lionel Habasque, directeur général délégué de Voyageurs du Monde

Acteurs du tourisme durable (ATD)

M. Guillaume Cromer, président

Association pour le tourisme équitable et solidaire (ATES)

M. Gilles Beville, président

Mme Caroline Mignon, directrice

UNESCO

M. Peter Debrine, responsable de projet au sein de l'unité de la nature, du tourisme durable et de la mobilisation

Mme Alice Thibault, membre de l'unité de la nature, du tourisme durable et de la mobilisation

Tripadvisor *

Mme Véronique Corduant, directrice des affaires institutionnelles pour Tripadvisor en Europe

Covivio *

M. Dominique Ozanne, directeur général de Covivio Hotels et directeur général délégué de Covivio

M. Charles Derveloy, responsable des relations institutionnelles

M. Philippe de Brisoult, consultant

Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV)

M. Frédéric Vigouroux, président

M. Philippe Laval, directeur général

Mme Laurence Dermenonville, directrice déléguée

M. Alexandre Neveu, consultant senior affaires publiques de Grayling

Table ronde « Innovation dans le tourisme »

Welcome City Lab

M. Laurent Queige, délégué général

Payintech.com

M. Jean-Rémi Kouchakj, directeur général

M. Patrick Verlynde, secrétaire général chez Camping-and-co.com

Francehostels.fr

M. Romain Viennois, fondateur

Toosweet.app

M. Hatem Chelbi, président

Booking.com

Mme Vanessa Heydorff, directrice pour la France, l'Espagne et le Portugal de Booking.com

M. Alexis Darmois, conseil de Booking.com, directeur du pôle affaires publiques d'Euros/Agency

Mme Mathilde Moch, conseillère d'Euros/Agency

Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV) *

M. Timothée de Roux, président de l'UNPLV et directeur général d'HomeAway France

M. Philippe Bauer, responsable des affaires publiques du groupe Expedia

Mme Kaïssa Brennemann, consultante chez Interel France

Expedia *

M. Thibaud de Fressenel, directeur des ressources humaines d'Egencia

M. Philippe Bauer, directeur des affaires publiques du groupe Expedia

Audition conjointe :

Mairie de Paris

M. Jean-François Martins, adjoint à la maire de Paris en charge des sports et du tourisme

Mme Émilie Thiry, conseillère « tourisme »

Office du tourisme et des congrès de Paris

Mme Corinne Menegaux, directrice générale

Aéroport de Paris (Groupe ADP) *

M. Henri Michel Comet, directeur général adjoint et secrétaire général

M. Julien Rançon, chargé de mission

Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM) *

M. Jean-Pierre Philibert, président

Mme Samia Badat-Karam, déléguée générale
Mme Justine Bertheau, chargée de mission Pacifique

Aéroport de Lille

M. Jean-Christophe Minot, président-directeur général

SNCF *

M. Stéphane Volant, secrétaire général
Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

ANNEXE 4 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

5 et 6 avril 2019

DÉPLACEMENT À LYON ET ALBERTVILLE

Albertville :

Domaines skiabiles de France

France Montagnes

Syndicat national des moniteurs de ski français

Association nationale des maires de stations de montagne

Tours opérateurs britanniques

Lyon :

Présentation du projet de la Cité de la Gastronomie

Mme Sophie Louet, responsable du projet

Mme Solenne Livolsi, Musée des Confluences de Lyon

23 mai 2019

DÉPLACEMENT À LENS ET BÉTHUNE

Lens :

Office de tourisme de Lens

Mme Sophie Wilhem, directrice

M. Norbert Crozier, responsable du projet « Autour du Louvre Lens »

Musée du Louvre Lens

Mme Marie Lavandier, directrice

Béthune :

M. Serge Marcellak, président de l'office de tourisme intercommunal de Béthune et maire de Noeux-les-Mines

Mme Florence Girard, directrice de l'office intercommunale de Béthune

M. Christian Berger, directeur général du comité régional du tourisme des Hauts-de-France

4 au 8 juin 2019

DÉPLACEMENT EN GUADELOUPE ET À SAINT-MARTIN

Mardi 4, Mercredi 5, et jeudi 6 juin (Guadeloupe) :

Direction de l'aéroport de Guadeloupe

Club med La Caravelle Durivage Sainte-Anne

M. Yann Bazin, directeur des travaux du site

Conseil régional

M. Guy Losbar, 1^{er} vice-président du Conseil régional

Mme Sonia Taillepierre, présidente de la commission tourisme

Mme Valérie Cesarus-Samuel, vice-présidente de la commission tourisme

Mme Agathe Vincenot, directrice du tourisme

M. Willy Rosier, directeur du comité du tourisme des îles de Guadeloupe

Parc national de Guadeloupe

M. Maurice Anselme, directeur

Mme Mylène Musquet, directrice adjointe

Zoo de Guadeloupe, parc des mamelles

M. Franck Chaulet, directeur du parc des mamelles et vice-président de la chambre de commerce et d'industrie

Hôtel Karibea Beach hôtel

M. Patrice Fabre, président

Mme Michèle Léger, directrice générale

Direction du grand Port Maritime de Guadeloupe

Préfecture de la région Guadeloupe

M. Philippe Gustin, préfet

Direction des entreprises de la concurrence du travail et de l'emploi (DIECCTE)

Conseil départemental

Mme Marlène Bernard, présidente de la commission tourisme

Mme Brigitte Rodes, présidente de la commission culture et patrimoine

Mme Odile Broussillon, directrice générale adjointe en charge de l'éducation, de la culture, du sport et du tourisme

M. Olivier Nicolas, directeur de cabinet

Table-ronde proposée par le député M. Max Mathiasin

M. Simon Vainqueur, président de la Chambre des Métiers de la Guadeloupe

M. Jocelyn Bourgarel, membre de l'intersyndicale des taxis

M. Olivier Michel, directeur de la croisière au comité du tourisme des îles de Guadeloupe

Mémorial ACTE (MACTE)

M. Thierry L'Etang, directeur scientifique du musée

Vendredi 7 et Samedi 8 juin (Saint Martin) :

Visite d'une classe de brevet technicien supérieur (BTS) « tourisme »

Rencontre avec des élèves de collège bénéficiant de l'option « tourisme »

Sous-préfecture de Saint-Martin

Mme Sylvie Feucher, préfète

M. Mikaël Dore, secrétaire général

Collectivité de Saint-Martin

M. François-Xavier Binvel, directeur de cabinet du président de la collectivité

Mme Stéphanie Bessiere, directrice en charge du tourisme

Syndicat des hôteliers

M. Patrice Seguin, président

Mme Véronique Legris, directrice exécutive

Aéroport de Grand Case

M. Pascal Marcoux, directeur général

Port de Marigot

M. Albéric Ellis, directeur général

Syndicat des restaurateurs

M. Frédéric Wild

M. Bulent

25 juin 2019

DÉPLACEMENT À BEAUNE ET A DIJON

Beaune :

Agence de développement touristique de la Côte d'Or

Mme Pascale Lambert, directrice

Office de tourisme de Beaune

Mme Pascale Guersen, directrice

Bureau Interprofessionnel des Vins de Bourgogne (BIVB)

Mme Virginie Valcauda, directrice marketing et communication

Dijon :

Table ronde sur le tourisme urbain, le tourisme de patrimoine, et présentation du projet de cité de la gastronomie

Mme Sladana Zivkovic, adjointe au Maire de Dijon, Vice-présidente de l'Office de tourisme, déléguée aux relations internationales et au tourisme, présidente de l'Office de tourisme de Dijon métropole.

M. François Deseille, maire-adjoint en charge du projet de cité de gastronomie

Mme Christine Martin, adjointe au Maire de Dijon en charge de la culture

Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (Umih) Côte d'Or

Mme Isabelle Grandin, secrétaire générale

M. Patrick Jacquier, président

Vaover

Mme Mélanie Mambré, fondatrice de la startup Vaover

ANNEXE 5 : LISTE DES RÉCENTS RAPPORTS PARLEMENTAIRES SUR LE TOURISME

Vos rapporteurs ont souhaité présenter une liste indicative des principaux rapports parlementaires portant sur le tourisme parus ces trois dernières années.

Liste présentée par ordre chronologique décroissant

– Mme Pascale Fontenel-Personne, « le tourisme pour tous », rapport remis au Premier ministre, à paraître

– M. Benjamin Dirx et Mme Jeanine Dubié, rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information du 2 juillet 2015 sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique, 3 juillet 2019 (Assemblée nationale, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)

– Mme Émilie Bonnavard, annexe 2 « Action extérieure de l'État : tourisme », au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 par M. Joël Giraud, rapporteur général, 5 juin 2019 (Assemblée nationale, commission des finances)

– MM. Maurice Leroy et Jean-François Portarrieu, rapport d'information sur la promotion de la destination France, 3 octobre 2018 (Assemblée nationale, commission des affaires étrangères)

– Mme Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud, rapport d'information sur l'hébergement touristique et le numérique, 20 juin 2018 (Sénat, commission des affaires économiques)

– M. Christophe Bouillon, « 17 mesures pour faire de la France une destination attractive pour les touristes seniors », rapport remis au Premier ministre, 2017