

N° 45

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) et de la commission des affaires économiques (2) sur l'application des dispositions de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de **développement et de modernisation des services touristiques**,*

Par MM. Luc CARVOUNAS, Louis NÈGRE et Jean-Jacques LASSERRE,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de* : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mme Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Stéphane Mazars, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol et M. René Vandierendonck

(2) *Cette commission est composée de* : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Claude Bérit-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DES RAPPORTEURS	5
AVANT-PROPOS	7
LE TOURISME, UN ATOUT MAJEUR POUR NOTRE PAYS, INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE	11
I. UN SECTEUR DE PREMIER PLAN POUR NOTRE ÉCONOMIE ET NOS TERRITOIRES.....	11
1. <i>La France, première destination touristique au monde.....</i>	11
2. <i>Une contribution essentielle à la richesse nationale</i>	12
3. <i>Un secteur fortement pourvoyeur d'emplois non délocalisables.....</i>	13
4. <i>Une source d'attractivité substantielle pour l'ensemble de nos territoires</i>	15
II. UN ESSOUFFLEMENT INDÉNIABLE DE NOTRE MODÈLE TOURISTIQUE	16
1. <i>Une place de leader mondial du tourisme en trompe l'œil</i>	16
2. <i>Des statistiques imprécises et parcellaires en matière d'économie touristique</i>	17
3. <i>Un budget promotionnel trop « léger » à l'échelle européenne et internationale</i>	18
4. <i>Un environnement technique et normatif excessivement contraignant pour les acteurs du tourisme</i>	19
5. <i>Une gouvernance de la politique du tourisme délicate à mettre en place.....</i>	21
6. <i>Une offre d'infrastructures de tourisme limitée et vieillissante</i>	23
7. <i>La montée en puissance des technologies numériques, porteuses d'espoir autant que d'inquiétudes.....</i>	24
8. <i>Le développement d'un marché du tourisme parallèle qui s'affranchit de toute réglementation.....</i>	27
UNE LOI DU 22 JUILLET 2009 DE SOUTIEN AU SECTEUR DÉSORMAIS ENTIÈREMENT OPÉRATIONNELLE.....	29
I. UN TEXTE VISANT À DÉVELOPPER ET MODERNISER L'OFFRE TOURISTIQUE	29
II. UNE LOI AUJOURD'HUI COMPLÈTEMENT APPLICABLE D'UN POINT DE VUE FORMEL	33
III. QUATRE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT NÉANMOINS ENCORE ATTENDUS	40
DES DISPOSITIFS SECTORIELS DONT LA PORTÉE ET L'EFFICACITÉ RESTENT À RENFORCER.....	43
I. LA MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE TOURISME.....	43
1. <i>Le régime des opérateurs de voyage et de séjours</i>	43

a) Des professionnels longtemps régis par une pluralité de régimes d'autorisation.....	43
b) L'instauration d'un régime d'immatriculation unique pour l'ensemble des opérateurs	44
c) Des difficultés opérationnelles dans la gestion de la période transitoire.....	45
d) Un marché des opérateurs de voyages et de tourisme finalement peu affecté par la réforme.....	47
2. <i>L'activité de voiture de tourisme avec chauffeur</i>	51
a) Une activité de « grande remise » objet d'une réglementation particulière	51
b) Une volonté de moderniser la procédure d'immatriculation	52
c) Des risques engendrés par une déréglementation excessive du secteur.....	52
3. <i>La réforme des offices de tourisme</i>	53
a) Des structures multiformes au champ d'intervention croissant.....	53
b) Une réforme du classement venant consolider ces évolutions.....	55
c) Des critères actualisés mais un taux de reclassement encore faible	56
d) Une problématique spécifique liée au ratio « nombre d'habitants/capacités d'hébergement »	57
4. <i>La mise en place d'Atout France</i>	58
a) Un nouveau « bras armé de l'État » dans la mise en œuvre de la politique du tourisme	58
b) Une action positive et appréciée en tant qu'opérateur de l'État dans la mise en œuvre de la loi de 2009.....	59
c) Des limites en termes de moyens de promotion et de représentativité.....	60
II. LA MODERNISATION ET LA RÉNOVATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE	63
1. <i>Le classement des hébergements touristiques</i>	63
a) Un ancien système de classement technique et peu valorisant	63
b) Un nouveau dispositif issu de la loi de 2009 plus qualitatif.....	64
c) D'importants avantages espérés de la réforme.....	67
d) Un bilan en demi-teinte	67
2. <i>Les mesures en faveur de la restauration</i>	72
a) La baisse de la TVA dans la restauration.....	72
b) La promotion du titre de maître-restaurateur	78
3. <i>La déclaration des chambres</i>	80
a) Deux types d'offres très proches justifiant l'alignement de leur régime de déclaration.....	80
b) Une application délicate aux meublés de tourisme.....	81
III. LA FACILITATION DE L'ACCÈS AUX SÉJOURS TOURISTIQUES	82
1. <i>La diffusion des chèques-vacances</i>	82
a) Un dispositif ancien apprécié des Français.....	82
b) La nécessité d'en élargir le bénéfice auprès des salariés de PME	83
c) Des progrès indéniables mais un objectif encore loin d'être atteint.....	84
2. <i>Les contrats de jouissance d'immeubles à temps partagé</i>	85
a) Un dispositif original mais progressivement dévoyé.....	85
b) Des tentatives d'encadrement par les législations successives.....	86
c) Une volonté d'assouplissement dans la loi de 2009	87
d) Un système demeurant aujourd'hui bloqué.....	88
e) Des pistes d'évolution juridique pour sortir de l'impasse.....	89
EXAMEN EN COMMISSION	91
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	107

Les principales observations et préconisations des rapporteurs

• Propositions générales

1. Créer un observatoire économique du tourisme pérenne, fiable et réaliste.
2. Intégrer le soutien à l'industrie du tourisme comme un objectif de politique économique majeur et mobiliser les moyens budgétaires s'y rapportant.
3. Clarifier, assouplir et stabiliser le cadre technique et normatif contraignant aujourd'hui le développement des professionnels du tourisme.
4. Clarifier la répartition des compétences entre collectivités en matière de tourisme de façon à renforcer l'efficacité de l'action publique.
5. Mesurer l'impact sur l'industrie du tourisme de l'essor récent des technologies numériques et du développement de marchés parallèles venant concurrencer l'offre légale.

• Propositions sectorielles

1. Approfondir les analyses d'évolution du marché des opérateurs de voyage et de séjours, suite à la fin de la période transitoire pour la mise en place du régime unique d'immatriculation.
2. Réviser la réglementation de l'activité de voiture de tourisme avec chauffeur pour éviter le développement d'une offre parallèle illégale.
3. Augmenter le rythme de classement des offices de tourisme et assouplir le ratio « nombre d'habitants/capacités d'hébergement ».
4. Redonner à Atout France des marges de manœuvre budgétaires pour lui permettre de jouer pleinement son rôle en matière de promotion de la « destination France », et mieux représenter dans ses instances dirigeantes la diversité des acteurs du tourisme dans notre pays.
5. Mieux prendre en compte les contraintes financières et réglementaires de la petite hôtellerie dans la procédure de classement, en soutenant sa modernisation. Clarifier la coexistence de deux systèmes de classement et de contrôle pour les meublés de tourisme. Réviser les barèmes de la taxe de séjour pour les mettre en adéquation avec le nouveau dispositif de classement.
6. Promouvoir de façon plus affirmée le titre de « maître-restaurateur » pour mieux le faire connaître auprès du grand public.
7. Assouplir les contraintes réglementaires continuant de limiter la diffusion du chèque vacances dans les PME, et réfléchir à l'opportunité d'une ouverture du dispositif aux dirigeants de PME non-salariés.
8. Assouplir les cas légaux de sortie des contrats de jouissance d'immeuble en « temps partagé », en allégeant leur procédure de mise en œuvre et élargissant la notion de « juste motif » invocable.

Mesdames, Messieurs,

Le tourisme est une activité structurante pour notre économie et pour nos territoires. Ce secteur constitue l'un des fleurons de notre industrie – car le tourisme est « aussi » une industrie – et génère en tant que tel de la croissance et de l'emploi, auxquels il donne un ancrage régional fort. De par son histoire et sa diversité géographique, notre pays est devenu l'un des *leaders* du marché : première destination mondiale en termes de flux de touristes et troisième position pour ce qui est des recettes y étant liées.

Est-ce cette bonne santé apparente d'un secteur qui a toujours semblé « se développer tout seul », ou bien l'image de décontraction et d'insouciance qu'il véhicule, toujours est-il que sa prise en compte dans le champ des politiques publiques s'est longtemps réduite à la portion congrue. La faiblesse des crédits dédiés à ces problématiques dans la dernière loi de finances témoigne d'ailleurs de cet engagement très relatif de l'État dans un secteur où, à l'inverse, les collectivités sont souvent très investies.

Pourtant, au-delà des chiffres flatteurs dont on a coutume de se glorifier sans chercher à en analyser réellement la signification, la France est descendue de son piédestal et doit aujourd'hui croiser le fer avec d'autres destinations dont les parts de marché ne cessent de croître. Dans un marché du tourisme désormais globalisé, notre pays, s'il reste une référence dans le monde entier, souffre d'un parc d'équipements insuffisamment modernisé, d'une promotion en-deçà des besoins ou encore d'une insuffisante coordination des multiples acteurs appelés à y intervenir.

C'est afin de tirer les leçons de ce constat, que la tenue d'Assises nationales du tourisme en juin 2008 a permis de confirmer et de préciser, que la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, déposée en première lecture devant notre assemblée, a été adoptée. Elle a visé, comme son nom l'indique, à donner un nouvel essor au secteur du tourisme dans notre pays.

À cet effet, ce texte, qui compte 35 articles¹, tend à l'origine pour l'essentiel à moderniser certains métiers du tourisme, à rénover l'offre touristique et à améliorer l'accès aux services touristiques, notamment celui des personnes les plus modestes, à mettre en place une agence de développement touristique, Atout France, ainsi qu'à lever les contraintes freinant le développement des chèques vacances dans les entreprises de moins de cinquante salariés.

¹ Composé de 15 articles à l'origine, le projet de loi s'est vu adjoindre une vingtaine d'autres articles au cours des deux lectures dans chaque assemblée qu'a requises son examen.

La loi comprend par ailleurs d'autres dispositions de moindre portée, pour certaines résultant de l'enrichissement qu'elle a connu au cours de son examen parlementaire. Ces mesures ont pour objet, entre autres, une meilleure organisation des institutions touristiques (offices de tourisme, communes touristiques ...), une modernisation des diverses catégories d'hébergements touristiques (hôtellerie, résidences de tourisme, immeubles à temps partagé, meublés de tourisme et chambres d'hôte) ou encore un appui au secteur de la restauration, en particulier au moyen d'une réduction à 5,5 % de son taux de TVA.

Deux ans après son entrée en vigueur, en juin 2011, les assemblées parlementaires ont jugé utile d'en tirer un premier bilan d'application, avec au Sénat le rapport d'information (n° 684) présenté par MM. André Ferrand et Michel Bécot, « Le tourisme, un atout formidable pour la France »¹, et à l'Assemblée nationale un rapport d'information (n° 3531) présenté au nom de la commission des finances et de la commission de l'économie. Si nos deux collègues députés, M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got², s'y félicitaient que les principales dispositions nécessitant des mesures réglementaires soient entrées en vigueur dans les délais prévus, et que l'agence Atout France assure de façon satisfaisante les missions lui ayant été dévolues, ils observaient toutefois que des ajustements pourraient utilement être apportés à certains dispositifs afin d'améliorer leur efficacité.

C'est en vue d'actualiser ces deux bilans, après une nouvelle période de deux ans, qu'ont été nommés, à l'initiative de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des Affaires économiques, trois co-rapporteurs : M. Luc Carvounas, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de ladite commission sénatoriale d'application des lois ; M. Jean-Jacques Lasserre, membre de la commission des affaires économiques et par ailleurs président du groupe d'études sur le tourisme ; et enfin M. Louis Nègre, membre de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire et également membre de ladite commission sénatoriale d'application des lois.

¹ *Le tourisme, un atout formidable pour la France, rapport d'information n° 684 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances et de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur l'action de l'agence de développement touristique Atout France et la promotion de la « destination France » à l'étranger, par MM. André Ferrand et Michel Bécot.*

² *Application de la loi de développement et de modernisation des services touristiques, rapport d'information n° 3531 (13^{ème} législature) déposé en application de l'article 145-7 du règlement par M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.*

Souhaitant aller au-delà d'une simple évaluation formelle de l'application du texte, dont toutes les mesures réglementaires ont été prises à ce jour, vos rapporteurs ont réalisé une vingtaine d'auditions afin de pouvoir porter un jugement sur la mise en œuvre effective des différentes dispositions du texte. Il en ressort, naturellement, des appréciations mitigées selon les mesures considérées, auxquelles s'agit aujourd'hui de donner pleinement leur effet en allant jusqu'au bout de la démarche initiée en 2009.

Ce travail a été l'occasion pour les co-rapporteurs de collecter des éléments plus globaux sur l'évolution du secteur du tourisme dans notre pays, les nouveaux enjeux auxquels il doit faire face et les limites de l'action publique en ce domaine. Il en résulte que la **France, terre de tourisme par nature**, doit aujourd'hui **prendre conscience de la nouvelle donne mondiale** dans ce secteur afin de **mieux valoriser ses nombreux atouts** et d'en tirer pleinement profit pour notre économie et nos territoires.

LE TOURISME, UN ATOUT MAJEUR POUR NOTRE PAYS, INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE

Pays d'élection pour un tourisme aux visages multiples, la France a longtemps assuré dans ce secteur un *leadership* aujourd'hui de plus en plus contesté par les anciennes et nouvelles nations du tourisme, en Europe et dans le monde. Ses atouts incontestables ne doivent pas occulter ses faiblesses persistantes en ce domaine, si elle veut prendre part au développement intense du secteur attendu dans la première partie de ce siècle.

I. UN SECTEUR DE PREMIER PLAN POUR NOTRE ÉCONOMIE ET NOS TERRITOIRES

Bien que cela soit trop souvent oublié, le tourisme est une composante de premier plan de notre économie nationale. À la fois productif et créateur d'emplois peu délocalisables, le secteur est porteur d'effets structurants majeurs en termes d'aménagement du territoire.

1. La France, première destination touristique au monde

La France s'enorgueillit, à juste titre, de demeurer **le pays le plus visité au monde**, et ce devant d'autres grandes nations du tourisme dont les territoires et la population sont pourtant bien supérieurs.

Selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), notre pays, avec **83 millions de visiteurs étrangers** accueillis en 2012, est la première destination mondiale en termes de touristes internationaux, devant les États-Unis, la Chine, l'Espagne et l'Italie.

Ainsi que l'observaient pertinemment nos collègues André Ferrand et Michel Bécot dans leur excellent rapport sur l'économie du tourisme précité, cette position de *leader* trouve son origine dans « *l'ancienneté de la spécialisation touristique de la France, qui remonte à la naissance même de cette activité au XIX^{ème} siècle* », mais également par « *la situation centrale de la France en Europe occidentale, qui génère un tourisme de transit* ».

À cet égard, notre pays est une destination centrale en Europe, puisqu'il parvient à **classer cinq de ses régions** (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Aquitaine) **parmi le « top 20 »** des régions touristiques de l'Union européenne à 27 en 2009¹.

2. Une contribution essentielle à la richesse nationale

Ainsi que le rappelaient nos collègues sénateurs dans leur rapport précité, *« le tourisme est un secteur économique de première importance pour la France et représente un potentiel important de croissance notamment en termes d'emplois »*.

D'un point de vue purement économique, les **retombées directes** du secteur du tourisme dans notre pays sont estimées à **7,1 % du PIB**. Le poids global, retombées indirectes comprises, dépasse les 9 %. Le secteur emploie **directement près d'un million de personnes** et **un autre million indirectement**.

Le tourisme constitue un secteur économique qui continue à se développer et à créer davantage de richesse, y compris dans un pays comme le nôtre. Ainsi, les **235 000 entreprises** du secteur ont enregistré une **croissance annuelle de 1,6%** durant les années 2000.

Un rapport du Conseil national du tourisme de 2010² montre que la part de valeur ajoutée du tourisme (41,6 milliards d'euros) dans le PIB est bien supérieure à celle d'autres secteurs, comme l'énergie et l'agriculture (30 milliards d'euros chacun), les industries agro-alimentaires (25,7 milliards) et l'automobile (11,2 milliards).

L'économie du tourisme apporte par ailleurs des **excédents considérables à notre balance des paiements**, qui lui permettent d'amoinrir substantiellement son déficit.

¹ Top 20 des régions touristiques (NUTS 2) de l'Union européenne à en nombre de nuitées hôtelières et camping en 2009.

² Le poids économique et social du tourisme, rapport de la section « économie touristique » du Conseil national du tourisme, session 2010.

Solde extérieur de la balance des paiements française à prix courants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009
COMPTE DE TRANSACTIONS COURANTES	20,98	26,3	19,2	11,5	9,0	-8,3	-10,3	-18,9	-37,1	-36,8
Biens	- 3,6	3,9	8,0	2,9	- 3,8	- 22,5	- 29,4	- 40,5	- 59,4	- 44,6
Services	18,6	17,1	16,4	12,4	12,2	12,3	12,3	14,4	17,2	11,5
<i>Dont : transports</i>	0,6	0,9	0,9	0,2	- 2,9	- 3,4	- 3,9	- 0,31	- 0,9	- 0,7
Tourisme (ligne Voyages) solde	11,2	10,8	11,9	10,1	12,2	9,8	10,9	11,7	10,3	7,8
<i>dépenses</i>	24,5	25,3	25,0	24,8	24,2	25,6	26,0	27,9	28,1	27,6
<i>recettes</i>	35,7	36,1	36,9	34,9	36,4	35,4	36,9	39,6	38,5	35,4
Autres biens et services										
Revenus	21,1	21,8	9,8	13,1	18,1	20,2	28,8	29,3	29,2	23,1
Transferts courants	- 15,2	- 16,6	- 15,0	- 16,9	- 17,5	- 21,9	- 21,6	- 22,7	- 24,1	- 26,9

Source : Banque de France

Bien qu'en diminution sensible durant la fin de la décennie 2000, du fait de moindres dépenses des touristes étrangers en France, le tourisme reste ainsi depuis 2004 le poste de la balance des biens et services qui présente l'excédent le plus élevé.

3. Un secteur fortement pourvoyeur d'emplois non délocalisables

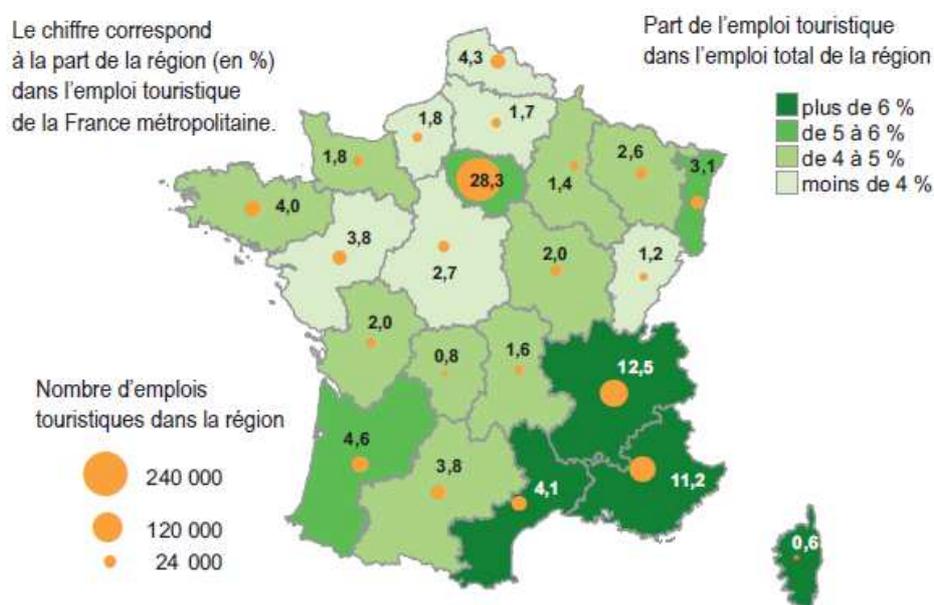
Le tourisme recourt à une main-d'œuvre massive qu'il va chercher sur les territoires où il se développe. N'étant pas « dématérialisable », du moins pour ce qui est des prestations physiques directement apportées au consommateur, il est en effet contraint de la recruter et de la faire travailler **essentiellement sur le territoire national**, ce qui en fait un secteur structurant pour l'économie locale.

Selon les derniers chiffres en date disponibles en provenance d'Atout France, au 31 décembre 2009, on dénombrait en France métropolitaine 844 113 emplois salariés privés dans les activités du tourisme. Cela représente pas moins de **5,2 % de l'emploi salarié privé total**.

En tant que secteur de services, le tourisme est donc un secteur fortement créateur d'emploi. Il a ainsi enrichi notre pays de **27 000 emplois en moyenne annuelle** durant les années 2000.

Ce fort taux d'emploi se retrouve dans l'**implantation locale** de la main d'œuvre qui, en-dehors des trois grandes régions de tourisme que sont l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), est répartie de façon relativement régulière sur l'ensemble du territoire.

PART DE L'EMPLOI TOURISTIQUE DANS LES RÉGIONS



Source : les chiffres clés du tourisme en France en 2010, sous-direction du tourisme à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services du ministère de l'économie et des finances.

Le faible niveau de formation exigé à l'entrée de la plupart des emplois en fait un **secteur d'intégration** de jeunes en échec scolaire ou professionnel. Il est vrai toutefois que ces emplois sont caractérisés par une forte saisonnalité et un faible niveau de qualification et de rémunération, qui peuvent les rendre peu attractifs auprès des jeunes et provoquer un fort taux de rotation des personnels.

C'est d'ailleurs un aspect qui a été mis en avant par les professionnels de l'hôtellerie et de la restauration, qui **peinent à recruter** dans un contexte, paradoxalement, de chômage important et de ralentissement économique. Un rapport du Conseil national du tourisme attirait l'attention dès 2008 sur ce sujet¹, qu'il expliquait également par une offre de formation et des parcours professionnels insuffisamment adaptés aux emplois, une longueur des cursus parfois dissuasive ou encore une méconnaissance du secteur par les jeunes.

¹ La pénurie de main d'œuvre dans le secteur de l'hôtellerie restauration, rapport de la section « économie touristique » du Conseil national du tourisme, session 2008.

L'**importance de la formation** est à cet égard cruciale ; elle fait partie des éléments de compétitivité et d'attractivité sur lesquels doivent prioritairement porter les efforts réalisés en faveur du tourisme. L'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) a indiqué travailler activement sur le sujet, en formant 26 000 salariés chaque année. Afin de progressivement monter en gamme dans l'offre qui est proposée aux touristes, il convient de poursuivre et d'accentuer cet investissement au cours des années à venir.

4. Une source d'attractivité substantielle pour l'ensemble de nos territoires

Le tourisme renvoie à une activité économique solidement implantée sur l'espace national. La France bénéficie d'une **diversité sans doute unique au monde de sites** naturels et patrimoniaux qui font une destination vers laquelle les touristes apprécient de se rendre sans jamais voir deux fois la même chose. Mer, montagne, espaces ruraux, villes, sites thermaux, sites économiques ... la liste est longue des types de paysages touristiques que propose notre pays, pour une typologie d'activités de tourisme tout aussi diversifiée : culturelle, sportive, de détente, gastronomique, industrielle...

Toutes les régions françaises, riches chacune de ses attraits et de ses spécificités, profitent de cette attractivité, que ce soit à l'échelle locale, nationale ou mondiale. Le tourisme, en effet, n'est pas nécessairement une industrie capitalistique : nos paysages naturels, et le patrimoine historique qu'ils recèlent, suffisent dans bien des cas à attirer des touristes du monde entier.

Certes, les dotations en ressources et les capacités d'action des collectivités et des opérateurs sont par essence très inégales, mais **nul lieu sur notre territoire n'est totalement dépourvu d'atouts** en matière touristique. Les chiffres évoqués dans le rapport précité sur le poids économique et social du tourisme montrent que ce dernier tient une place primordiale dans la plupart des régions, variant pour les plus touristiques d'entre elles dans des fourchettes comprises **entre 6 à 9% de leur PIB et de leurs emplois**.

Le tourisme a constitué par ailleurs un **facteur structurant dans l'aménagement** de nos territoires. Il a en effet généré de nombreuses infrastructures et suscité de grands programmes, tant sur le littoral qu'à la montagne, au cours des décennies 1960 à 1980. De tels aménagements, objets de grands plans nationaux, ont profondément modelé l'économie de ces territoires, grâce aux infrastructures et aux équipements d'accueil réalisés.

II. UN ESSOUFFLEMENT INDÉNIABLE DE NOTRE MODÈLE TOURISTIQUE

La structuration du tourisme mondial, longtemps favorable à un pays comme le nôtre, a considérablement évolué ces dernières années, du fait de la mobilité accrue d'une clientèle dont les goûts et les attentes se sont considérablement transformés. Notre offre touristique doit prendre en compte ces changements et s'y adapter pour continuer de jouer un rôle de premier plan dans ce secteur.

1. Une place de leader mondial du tourisme en trompe l'œil

Avec **39,2 milliards d'euros de recettes** liées au tourisme en 2011 selon l'OMT, la France est le **troisième pays au monde en termes de revenus** liés à ce secteur d'activité. Il devance la Chine et l'Italie, fait presque jeu égal avec l'Espagne (43 milliards) mais se situe loin des États-Unis (83,4 milliards), dont les recettes sont supérieures au double.

Les touristes que nous accueillons sont par ailleurs **extrêmement concentrés sur certaines provenances**. Ainsi, en 2011, **83,3 %** des touristes internationaux qui sont venus en France étaient **européens** ; seulement 8,1 % provenaient des Amériques (dont 4,1 % des États-Unis), 4,5 % d'Asie et 2,5 % d'Afrique¹. Si notre pays est donc une destination incontournable pour nos voisins européens, il n'en est qu'une parmi d'autres pour le reste du monde, et notamment pour les pays émergents, qui représentent la part majeure des touristes de demain.

Au-delà des chiffres flatteurs véhiculés dans les discours et les médias en ce qui concerne le tourisme, **la France n'est plus forcément l'Eldorado qu'elle a longtemps été** en ce domaine. Selon un rapport publié en mars 2013 par le Forum économique mondial, notre pays perd progressivement de son attractivité et de sa compétitivité dans ce secteur. Il a ainsi reculé au 7^{ème} rang de ce classement mondial, alors qu'en 2011 il en occupait le 3^{ème}. Les auteurs de l'étude attribuent cette régression au fait que le tourisme ne fait pas partie « *des secteurs économiques prioritaires du pays* ».

Dans un courrier adressé le 26 mars dernier à Mmes Sylvia Pinel, ministre en charge du tourisme, et Fleur Pellerin, ministre en charge des PME, le Comité pour la modernisation de l'hôtellerie française fustigeait ainsi très vivement les « *séances d'autosatisfaction autour de "La France, première destination mondiale du tourisme"* ». « *En vérité* », soulignait le comité, faisant référence à cet égard aux rapports parlementaires qui ont déjà été publiés sur le sujet, « *tout le monde sait, parmi la profession touristique, que ces informations ne sont pas justes, ni plausibles* ».

¹ Source : EVE (TNS-Sofres, DGCIS, Insee, Banque de France).

S'il importe de maintenir une communication positive, une telle attitude, en effet, est susceptible d'entraîner un certain nombre d'effets dommageables sur l'ensemble du secteur et, plus largement, de notre économie. Ainsi que le notait le comité, *« cela induit directement la croyance que crise ou pas crise, notre pays n'a pas d'effort à faire, puisque de toute façon nous serions les "champions" incontestés, quoi qu'il arrive. Les élus territoriaux et nationaux, ignorant pour la quasi-totalité d'entre eux les mécanismes du tourisme, comme bien des financiers, pensent ainsi à tort que tout va bien dans notre tourisme, que l'investissement n'y est pas nécessaire y compris dans la promotion et la communication, que la modernisation de notre offre touristique n'est pas d'actualité, que la formation et l'attraction des jeunes aux métiers touristiques sont sans fondement... Bref, que la France est suffisamment et naturellement attractive et que le tourisme est une affaire qui marche toute seule, sans avoir à y regarder de près. (...) Cette posture de vainqueur, aux sonorités "cocoricoesques", dont chaque gouvernement s'attribue tous les mérites d'un succès putatif en avançant des chiffres destinés à impressionner, crée un flou détestable qui laisse la place à toutes les interprétations possibles ».*

2. Des statistiques imprécises et parcellaires en matière d'économie touristique

C'est un fait, relevé au cours des auditions, que personne ne s'entend aujourd'hui sur le rang qu'occupe notre pays en matière d'économie touristique, selon les critères et l'approche retenus. Ceci tient, non seulement à une présentation des chiffres souvent avantageuse, comme cela a été souligné, mais aussi à un **manque de statistiques précises et suivies** sur la fréquentation touristique et les grands équilibres du secteur.

Ainsi que l'observe le Comité pour la modernisation de l'hôtellerie française, cette forme de désinformation entretient *« la présence d'un grand nombre de baromètres conjoncturels émanant des cabinets de consultants privés, dont le contenu est le plus souvent aussi fantasque que faux »*. Et cela alors que *« le peu de statistiques émanant de l'Insee ou d'autres administrations, souvent plus fiables que celles des cabinets privés, paraissent avec un retard de plusieurs mois, voire d'une année, ce qui les rend peu utilisables, tandis que d'autres pays européens parviennent à publier des statistiques de fréquentations touristiques et hôtelières bien plus rapidement et plus en lien avec l'actualité »*.

À cet égard, la **mise en place d'un observatoire économique du tourisme** fiable, crédible et réaliste, servant la France, ses professionnels et ses investisseurs touristiques, serait un grand progrès en termes de connaissance du secteur et de ses besoins d'investissement.

À défaut, la « *situation cacophonique* » que l'on connaît aujourd'hui, pour ce qui est des chiffres officiels du tourisme français, constitue, pour le comité « *un véritable problème qui handicape les professionnels, incapables de savoir réellement où en est le tourisme français. (...) à cause de ces statistiques non objectives et insincères, de cet enfumage généralisé, ces acteurs touristiques sont surtout empêchés pour financer leurs nécessaires investissements : leur banquier ne comprend pas pourquoi la rentabilité de leur affaire et sa progression ne correspondent pas à celles du tourisme français telle qu'annoncées et reprises dans les médias* ».

3. Un budget promotionnel trop « léger » à l'échelle européenne et internationale

L'essentiel du **budget de promotion de la « destination France »** à l'étranger est concentré et mis à disposition d'**Atout France**. La subvention d'Etat allouée à ce dernier s'élevait à 34 millions d'euros en 2012, auxquels s'ajoutaient 17 millions d'euros en provenance des comités régionaux du tourisme (CRT), 3,7 millions des offices de tourisme (ODT) 1,5 millions des comités départementaux du tourisme (CDT) et 7,8 millions du secteur privé, soit un total de **64 millions d'euros**.

Si ce budget n'est pas négligeable, il **fait pâle figure à côté de celui de nos principaux concurrents**. Ainsi, en Espagne, la somme des budgets des autonomes s'élève à 300 millions d'euros, auxquels viennent s'ajouter 100 millions d'euros de transfert de la part de l'Etat central. Dans les pays émergents en matière de tourisme, tels que la Russie, la Chine ou le Brésil, ces budgets de promotion sont en croissance de 15 à 20 % chaque année.

Cette **insuffisance de moyens pour l'agence nationale promouvant le tourisme français** en-dehors de notre pays a été soulignée par de nombreuses personnes auditionnées, à commencer par les représentants d'Atout France eux-mêmes, qui reconnaissent être « *dans l'incapacité de réaliser de grandes campagnes de publicité* ». Dans leur rapport précité sur l'économie touristique en France, et tout en soulignant la difficulté d'établir des correspondances entre des systèmes nationaux différemment organisés, nos collègues André Ferrand et Michel Bécot avaient déjà relevé « *un budget global qui demeure comparativement moins élevé par rapport à ceux des principaux concurrents* ».

Ainsi, dans un marché mondial de plus en plus concurrentiel et sur-achalandé, où la communication et le faire-savoir deviennent les maîtres-mots de stratégies globales visant à attirer les touristes sur certains territoires plutôt que sur d'autres, **notre pays ne semble pas encore afficher une « masse critique » suffisante** en matière de promotion de ses destinations et de mise en avant de ses atouts. Or, à l'exception – et encore – des plus importants d'entre eux, ce ne sont pas les opérateurs individuels qui sont en mesure de mener de telles campagnes aujourd'hui, mais bien l'agrégation de tous auprès de structures dédiées et dotées à cet effet, par un co-financement public-privé, tel qu'Atout France pourrait le constituer, si nous nous en donnions véritablement les moyens.

Le **secteur du tourisme est appelé à continuer de croître** au cours des prochaines années et décennies, et il nous faut aujourd'hui nous mettre en condition d'en récolter les fruits. D'un milliard de touristes dans le monde aujourd'hui, nous devrions passer à 1,5 milliards en 2020 et 2 milliards en 2030. Une partie toujours plus grande de cette manne touristique sera constituée par la classe moyenne de pays émergents, dont le pouvoir d'achat va augmenter. Il est donc crucial pour notre pays, qui bénéficie d'une longue tradition d'accueil et d'avantages comparatifs substantiels, de capitaliser en ce domaine et d'en faire l'un des fleurons d'une économie territorialisée.

4. Un environnement technique et normatif excessivement contraignant pour les acteurs du tourisme

L'**excès de contraintes** en matière de réglementation et de mise aux normes a été présenté par un grand nombre d'interlocuteurs comme constituant un **obstacle majeur** à leur développement.

Le **secteur de l'hôtellerie-restauration est particulièrement touché** par cette inflation normative. Il a en effet cumulé, en peu d'années, les mises aux normes en matière de sécurité incendie, d'ascenseurs, de piscines, d'accessibilité pour les utilisateurs handicapés ... Pour ce qui est de cette dernière problématique, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a directement affecté les professionnels de l'hébergement.

Si ces derniers ne remettent pas en cause sa légitimité et son utilité, ils regrettent que ses décrets d'application, tels qu'ils sont rédigés actuellement, autorisent des **lectures interprétatives**. Ainsi, les dérogations peuvent être différentes selon les demandes, pour des établissements de plans identiques. Ceci alors que les démarches administratives de demandes de dérogations sont compliquées.

En outre, les exigences très élevées en matière de mises aux normes sont parfois **impossibles à satisfaire**. Le problème provient souvent d'une voirie publique non adaptée pour permettre l'accès des handicapés aux établissements. Dans d'autres cas, la configuration physiques des lieux (étroitesse du bâtiment, nature historique du site, salles en sous-sol ...) rend tout aménagement délicat : 80% des cafés parisiens seraient ainsi dans l'impossibilité pratique de faire les travaux de mises aux normes, selon l'UMIH.

Mais le critère le plus invalidant en matière de mises aux normes est d'ordre financier. Leur coût représente en effet un **manque à gagner très important** pour des établissements dont une majorité est de petite dimension. D'après une étude de l'UMIH, notre pays perdrait un hôtel par jour, tandis que 100 000 entreprises pourraient mettre la clef sous la porte faute de pouvoir réaliser les mises aux normes.

Il **ne paraît pas raisonnable** à vos rapporteurs, au regard qui plus est de la situation économique actuelle, **de vouloir imposer une accessibilité totale** d'hôtels ou résidences touristiques dont on sait très bien que le taux d'occupation par des personnes handicapées reste faible.

Les organisations professionnelles ont fait **un certain nombre de propositions** qui ont été reprises dans le rapport de notre collègue sénatrice Claire-Lise Champion¹. Pour les plus importantes d'entre elles, il s'agit de clarifier les dispositions légales sujettes à interprétation ; mutualiser les actions, par exemple en développant le référencement des établissements mis aux normes avec une signalétique adaptée pour pouvoir rediriger le client vers un confrère situé à proximité ; ou enfin privilégier le « 100 % service » plutôt que le « 100 % accessible », par exemple en étant en mesure d'offrir, pour chaque hôtel, une chambre accessible aux handicapés, notamment en rez-de-chaussée, sans pour autant réaménager chacune d'entre elles.

Mais les contraintes au développement du marché du tourisme dans notre pays ne sont pas qu'internes. Ainsi, vis-à-vis de l'extérieur, notre **politique des visas, extrêmement restrictive** et appliquée avec un zèle tout particulier, peut décourager les touristes potentiels provenant de pays tiers de venir passer leurs vacances sur notre territoire. Il semblerait opportun, à cet égard, de rationaliser les procédures d'octroi de visas pour motifs touristiques et d'accorder davantage de moyens aux administrations chargées de les délivrer, qui se trouvent aujourd'hui matériellement démunies face à une charge croissante de dossiers à traiter.

¹ Réussir 2015 - Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics, rapport de Mme Claire-Lise Champion, parlementaire en mission auprès de Mme Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions, mars 2013.

5. Une gouvernance de la politique du tourisme délicate à mettre en place

L'un des enjeux les plus saillants en matière d'organisation de la politique en faveur du tourisme est celui de sa gouvernance institutionnelle : quel doit être le niveau optimal pour assurer la promotion des territoires touristiques, comment doit être déterminé le périmètre optimal de ces derniers, et quelles doivent être les relations entre collectivités et les différentes structures intervenant dans la filière du tourisme ?

En l'état actuel, aucun choix n'a été réalisé : **tous les niveaux de collectivités** – de la plus petite des communes à l'Etat, en passant par les intercommunalités, les départements et les régions, sans compter d'autres niveaux d'administration tels que les pays – **sont potentiellement compétents** en matière de tourisme.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE DE TOURISME

Communes et intercommunalités	Départements	Régions	État
Offices de tourisme	Schéma d'aménagement touristique départemental. Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Comité départemental du tourisme.	Schéma régional de développement du tourisme. Comité régional du tourisme.	Politique nationale du tourisme. Instruction des demandes de classement ou d'agrément des établissements touristiques.

Le **tourisme fait partie des compétences les plus diluées**. Ainsi qu'il était clairement souligné dans le rapport sénatorial de fin 2009 sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales¹, on observe « *en particulier une dispersion des interventions très marquée pour la culture, le tourisme et le sport* ». Le statut des futures métropoles, qui se sont vu octroyer une responsabilité étendue en matière de tourisme, par exemple par la création d'offices, ne facilitera pas les choses. Et l'idée de faire du tourisme une compétence obligatoire des intercommunalités subsiste : une telle évolution permettrait de mutualiser les financements mobilisés en ce domaine, mais donnerait le sentiment à des communes ayant largement investi sur cette thématique de se trouver dépossédées au profit d'un niveau plus intégré de collectivités.

¹ Rapport n° 169 (2009-2010) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, par M. Patrick Courtois.

Les conséquences de l'absence de clarté dans la répartition des compétences, entre autres en matière de tourisme, sont connues. Selon le rapport sénatorial, *« elles consistent surtout dans une dilution de la responsabilité des décideurs locaux vis-à-vis des citoyens, dans l'impossibilité pour ceux-ci de comprendre les politiques menées par les collectivités, enfin dans une tendance à des interventions redondantes et mal coordonnées, sources de dépenses inutiles »*.

La détermination d'un niveau de collectivité « chef-de-file » serait une solution pour clarifier et mieux coordonner les différents degrés d'intervention. Si le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution interdit à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre, il prévoit en effet la possibilité d'instituer une collectivité comme « chef de file » pour l'exercice d'une compétence.

Cependant, rien n'est évident en la matière, **chaque niveau de collectivité pouvant légitimement prétendre obtenir un chef de filat** « tourisme » qu'elle peut estimer complémentaire avec ceux qui lui sont déjà octroyés. Ainsi, les **régions** seront chefs de file pour l'aménagement et le développement durable, le développement économique, l'innovation et la complémentarité entre les modes de transport. Les **départements** seront chefs de file pour l'action sociale et la cohésion sociale, l'autonomie des personnes, l'aménagement numérique et la solidarité des territoires. Quant aux **communes** et aux intercommunalités, elles seront chefs de file pour l'accès aux services publics de proximité, le développement local et l'aménagement de l'espace.

La gouvernance du tourisme peine donc à être fixée à un seul niveau de collectivité, comme l'a illustré l'examen récent au Parlement du premier des trois textes de décentralisation, le **projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles**. L'article 3 du texte chargeait à l'origine le département *« d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités »* pour l'exercice, notamment, *« des compétences relatives au tourisme »*. Ne souhaitant pas dissocier le tourisme du développement économique, dont la région est chef de file, la commission des lois de notre assemblée a transféré la compétence des conseils généraux aux conseils régionaux, mettant en avant *« une dimension stratégique du développement économique du territoire, ne serait-ce que par son impact sur l'emploi »*.

L'examen du texte en séance publique a été l'occasion de démontrer, et ceci au-delà de toute appartenance politique, qu'une telle solution univoque ne pouvait répondre à la diversité des situations locales, **tout étant en réalité affaire d'histoire et de circonstances**. « *Dans le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace, le bon niveau de collectivité, c'est la région, mais tel n'est certainement pas le cas pour la Dordogne, l'Aisne, l'Aude, le Calvados, le Lot* », a par exemple fait valoir l'un de nos collègues sénateurs. Réfutant le rattachement de la compétence « tourisme » à quelque niveau d'administration locale que ce soit, notre assemblée a voté, le 31 mai dernier, plusieurs amendements identiques prévoyant que **la compétence reste partagée entre communes, départements et régions**. L'examen du texte à l'Assemblée nationale en première lecture, puis à nouveau par notre assemblée en deuxième lecture au début du mois d'octobre, n'a rien changé sur ce point.

6. Une offre d'infrastructures de tourisme limitée et vieillissante

Notre pays, pourtant première destination mondiale en termes de flux de touristes, possède des infrastructures qui ne sont pas en rapport avec sa place de *leader* international du secteur.

L'**hôtellerie française**, tout d'abord, a tendance à se contracter quantitativement, ainsi qu'il a été précédemment indiqué. Mais surtout, elle connaît un **sérieux retard en termes d'équipement et de confort**, par rapport à l'évolution des modes de vie, de l'équipement des foyers, de l'habitat et de l'immobilier de bureau. Elle correspond de moins en moins aux attentes et besoins de sa clientèle, qu'elle relève du tourisme d'affaires ou de loisir.

Selon les chiffres de l'UMIH, on estime que **près d'un quart de l'hôtellerie française classée est vieillissant et obsolète, voire vétuste**, et qu'un bon tiers est « *à bout de souffle* ». Quant au restant, à peine 1/6^{ème} du parc serait irréprochable. D'une manière générale, notre hôtellerie manque de programmes de rénovation sérieux et innovants, y compris pour ce qui est des grandes chaînes.

La répartition du parc hôtelier, telle qu'elle résulte des normes de classement mises en place au 23 juillet 2012, en vertu de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, rend bien compte de cette problématique. Si les étoiles « une étoile » ne représentent plus que 5,2 % de l'ensemble du parc, les **hôtels « deux étoiles »**, dont les prestations demeurent assez sommaires, en constituent **encore 37,2 %**, ce qui en fait la catégorie la plus fournie sur les cinq que compte désormais le classement.

Bien que conscients du problème, les hôteliers n'ont pas, pour la plupart d'entre eux, les moyens financiers, mais également professionnels, de moderniser leur offre et de la rendre compétitive. Comme le montrent les sondages et études réalisées, la clientèle touristique et hôtelière trouve que le rapport qualité/prix de l'hôtellerie française se détériore. Pour les voyageurs, les prix augmentent de manière excessive et la prestation s'appauvrit parallèlement d'année en année.

Pour ce qui est des autres types d'hébergement touristique, les évolutions sont contrastées. Si l'offre en **résidences de tourisme** et en **villages de vacances** est aujourd'hui dominée par les « trois étoiles », les campings sont encore à 30,3 % « deux étoiles et à 7 % « une étoile ». Il semble que le mode de gestion soit une variable explicative pour ces derniers, ceux, publics, relevant de petites municipalités, étant souvent les moins en adéquation avec les standards du confort moderne.

Par manque de fluidité dans le fonctionnement du dispositif, les **résidences à temps partagé** sont également affectées par un vieillissement marqué, certaines étant dans un état de grande vétusté. Le système étant totalement bloqué, plus personne ne veut y investir et cette paupérisation ne fait que s'accélérer, renforçant d'autant son absence d'attractivité vis-à-vis d'une nouvelle clientèle.

Les **offices de tourisme** constituent souvent le premier relai de proximité vis-à-vis de la population touristique au niveau local. En effet, ils sont la référence en matière d'accueil et d'information des visiteurs chaque territoire. Or, et même s'ils tendent progressivement à se professionnaliser et à se regrouper afin d'atteindre une masse critique, ils sont encore loin de présenter une offre de services conforme aux attentes de la clientèle internationale. Ainsi, un tiers d'entre eux appartient encore à la catégorie III, qui présente les équipements et les services les plus basiques.

7. La montée en puissance des technologies numériques, porteuses d'espoir autant que d'inquiétudes

Le développement des technologies numériques, et notamment de l'accès à Internet, a totalement rebattu les cartes du marché du tourisme mondial, avec à la clé des opportunités pour nos acteurs nationaux, mais également des risques importants. Les voyages et le tourisme restent le premier secteur de produits et services achetés en ligne, et Internet le premier canal de distribution : 30 % du chiffre d'affaires de l'hôtellerie en France passe déjà par les réservations faites sur le web.

La définition et le suivi d'une véritable « **stratégie digitale** » pour les acteurs du monde du tourisme sont aujourd'hui devenus impératifs pour bénéficier d'une visibilité allant au-delà de la simple réputation locale. De la collectivité souhaitant s'investir dans une politique touristique à l'opérateur national Atout France, en passant par les opérateurs privés du secteur, tout acteur souhaitant affirmer sa présence sur le marché du tourisme se doit aujourd'hui d'utiliser les instruments numériques les plus modernes en la matière (sites Internet et applications pour *smartphones* et tablettes pour la communication et la réservation de prestations, technologies NSFC sans contact ou expériences en réalité augmentée pour les visites de sites ...).

Cette stratégie passe nécessairement par l'**acquisition de noms de domaine Internet** qui correspondent à la dénomination et à l'activité de l'opérateur. Or, le marché des noms de domaine, qui s'est progressivement libéralisé, est aujourd'hui extrêmement concurrentiel. Les opérateurs de tourisme y sont confrontés à des personnes, physiques ou morales, achetant à l'avance un grand nombre de noms composés, au moins pour partie, de la raison sociale des sociétés du secteur afin de leur revendre en réalisant une plus-value totalement induite.

Le **développement des plates-formes de réservation en ligne**, tout d'abord, est un phénomène récent et d'une ampleur massive, qui a été relevé par la quasi-totalité des personnes auditionnées comme une source majeure d'inquiétude quant à la répartition de la chaîne de valeur dans l'industrie touristique.

Booking.com, Ebookers.fr, Expedia.fr, Lastminute.com, Promovacances.com, Voyageprive.com... toutes ces centrales de réservation agrègent désormais l'offre proposée par un nombre croissant d'opérateurs physiques implantés sur le territoire national pour la proposer sur Internet aux voyageurs potentiels du monde entier. En attendant l'arrivée possible prochainement du géant Google sur le marché de la réservation « on line ».

Cette visibilité nouvelle à l'échelle planétaire constitue certes un avantage appréciable pour des opérateurs souvent très territorialisés. Le « revers de la médaille » est la **commission substantielle** qu'emportent ces grandes centrales de réservation sur les transactions ainsi réalisées. Situées en-dehors de la France, parfois même de l'Union européenne, elles réalisent, en outre, des bénéfices pour des prestations pour partie achetées par des consommateurs nationaux ou réalisées sur notre territoire, qui échappent entièrement à notre système fiscal.

À l'opposé, les centrales « institutionnelles » basées dans notre pays, telles que celle des Gîtes de France, prennent des marges bien moins élevées. Surtout, l'argent qu'elles récoltent grâce à leur activité de réservation est réinjecté dans l'économie du tourisme, par exemple à travers des actions de formation des personnels ou de promotion des offres.

En outre, et ainsi qu'il a été expliqué à vos rapporteurs, les opérateurs hôteliers, pour ne citer qu'eux, peuvent être amenés à « **perdre la main** » sur la **commercialisation de leurs propres nuitées**, dès lors qu'une partie a lieu au moyen de ces plates-formes en ligne. Ces dernières vont en effet jusqu'à interdire contractuellement aux hôteliers – qui ne sont pas en mesure de s'y opposer – de les concurrencer en offrant des chambres à des tarifs inférieurs à ceux qu'elles pratiquent, ou en plus grand nombre (clauses dites « de parité tarifaire » et « de parité de disponibilité »). L'UMIH a saisi l'Autorité de la concurrence de ce dossier début juillet, suivant en cela l'Allemagne, l'Angleterre et la Suisse, alors qu'une saisine des autorités européennes est aujourd'hui envisagée.

Autre danger que fait naître le recours accru au réseau Internet : le **poids croissant des sites de notation de prestations touristiques**, qui font et défont la réputation des opérateurs au travers des appréciations portées par les opérateurs.

Le plus célèbre d'entre eux, connu désormais dans le monde entier, est l'américain Tripadvisor. Il se définit comme « *la plus grande communauté de voyageurs au monde* », avec plus de 200 millions de visiteurs uniques mensuels, et plus de 100 millions d'avis et opinions sur plus de 2,5 millions d'hébergements, de restaurants et d'attractions.

Si ce site de notation, alimenté par les internautes voyageurs eux-mêmes, peut être utile à ces derniers pour se repérer dans une offre de prestations devenue aujourd'hui pléthorique, il n'en présente pas moins certains inconvénients.

Tout d'abord, l'objectivité des notations n'est en rien garantie. Selon ce qu'il a été rapporté lors des auditions, des **officines dites d'« e-réputation »** proposeraient, contre rémunération, des packs de bonne, mais également de mauvaise notation, à leurs clients. Certains de leurs salariés auraient ainsi pour activité de « fabriquer » des appréciations laudatives ou dépréciatives à l'égard d'hôtels, locations de vacances, restaurants, attractions...

Cette pratique a beau être illégale au regard du droit du commerce et de la consommation, elle ne se développe pas moins, et a des **conséquences très importantes sur le référencement des opérateurs** – le *ranking*, ou situation dans le classement des établissements ou prestations de catégorie similaire –, qui peut ainsi se trouver affectée – à la hausse ou à la baisse – de façon très artificielle.

Il y a là une **véritable tromperie** dont sont à la fois victimes les opérateurs évincés par leurs concurrents recourant à de telles pratiques frauduleuses, mais aussi les consommateurs. Ces derniers, en effet, effectuent de plus en plus leurs choix – sur Internet, mais aussi dans le monde physique, puisqu’un nombre croissant d’hôtels ou de restaurants, par exemple, arborent des autocollants siglés par le groupe – sur la base des notes et jugements d’internautes publiés par ces sites.

8. Le développement d’un marché du tourisme parallèle qui s’affranchit de toute réglementation

Comme tout secteur économique soumis à une concurrence s’amplifiant, y compris à une échelle mondiale, ainsi qu’à une dérégulation progressive de son cadre réglementaire, le secteur du tourisme se trouve de plus en plus confronté à l’émergence et au développement d’un **marché parallèle**, dont les **acteurs sont mal identifiés et ne présentent pas toutes les garanties** de qualité, de probité et de sécurité requises. Il en découle à la fois un manque-à-gagner pour les opérateurs « réguliers » du secteur, mais aussi un préjudice pour l’ensemble de la filière en termes d’image et une nécessité d’intervention des pouvoirs publics renforcée.

Dans le **secteur de l’hôtellerie et de la restauration**, ainsi qu’en ont témoigné les représentants de l’UMIH, cela se traduit par l’essor d’offres « paracommerciales » non soumises aux mêmes contraintes réglementaires et fiscales : chambres d’hôtes non déclarées ou appartements loués « au noir », qui concurrencent directement à la fois les chambres d’hôtes et locations d’appartements respectant la législation commerciale et fiscale, mais aussi les autres modes d’hébergement, et en premier lieu l’hôtellerie. Le même constat peut être réalisé en matière de restauration, avec tous les risques que cela entraîne en termes de sécurité sanitaire des consommateurs.

Dans le **secteur de l’exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur**, il a été fait état du développement massif d’une concurrence d’acteurs « hors système », pour certains clandestins, qui proposent leurs services de façon tout à fait illégale : absence d’immatriculation, de contrôle du véhicule, de qualifications professionnelles, de garanties d’honorabilité, de responsabilité en cas d’accident ...

Un rapport remis au précédent Président de la République, il y a une dizaine d’années, alertait déjà les pouvoirs publics sur un phénomène qui depuis n’a apparemment cessé de prendre de l’ampleur, plus particulièrement depuis l’année 2009. Outre le préjudice économique qu’elle porte aux acteurs respectant les règles édictées, cette évolution préjudicie directement à l’image de marque de notre pays car ce mode de transport constitue, pour des clientèles étrangères à fort pouvoir d’achat, le premier contact avec notre pays à la sortie des aéroports.

UNE LOI DU 22 JUILLET 2009 DE SOUTIEN AU SECTEUR DÉSORMAIS ENTIÈREMENT OPÉRATIONNELLE

Constatant que si « *le tourisme reste l'un des premiers secteurs d'activité français, (...) la part de marché de la destination France dans les flux du tourisme mondial n'augmente pas au rythme auquel notre pays pourrait prétendre* », la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques devait permettre aux acteurs du secteur de préserver leur situation dans un marché globalisé, voire de conquérir de nouvelles opportunités de développement.

D'un point de vue formel, le texte est aujourd'hui entièrement applicable, puisque toutes les mesures réglementaires qu'il prévoyait ont été prises. Seuls quatre rapports prévus par la loi n'ont toujours pas été remis par le Gouvernement au Parlement, sur des enjeux pourtant majeurs du texte.

I. UN TEXTE VISANT À DÉVELOPPER ET MODERNISER L'OFFRE TOURISTIQUE

Présenté par Mme Christine Lagarde, alors ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le projet de loi de développement et de modernisation des services touristique visait, selon l'exposé des motifs, à « *créer les conditions du développement et de la modernisation de l'offre touristique française* ». Il a été examiné par le Parlement au printemps 2009, pour être adopté définitivement par le Sénat le 7 juillet 2009.

Constituée *in fine* de quatre grands titres et de **35 articles**, la loi du 22 juillet 2009 qui en a résulté comporte des mesures très diverses intervenant dans tous les champs de l'économie touristique, comme le précise le tableau ci-dessous, dont une douzaine nécessitait des textes d'application.

Article	Objet	Mesure réglementaire prévue
Titre I^{er} - Moderniser la réglementation des professions du tourisme		
Chapitre I : régime de la vente de voyages et de séjours		
Article 1^{er}	Réforme du régime de la vente de voyages et de séjours (titre I ^{er} du livre II du code du tourisme : art. L. 211-1 à L. 211-24)	Oui

Article 2	Modifications de coordination résultant de l'article 1 ^{er}	Sans objet
Article 3	Validité des licences, agréments, habilitations et autorisations antérieurement délivrés - Déspécialisation des baux commerciaux des agents de voyage	Sans objet
Chapitre II : transport de tourisme avec chauffeur		
Article 4	Exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur - Modernisation du régime juridique de l'activité de grande remise (titre III du livre II du code du tourisme : art. L.213-1 à L. 231-4)	Oui
Chapitre III : transport à titre onéreux de personnes par véhicules motorisés à 2 ou 3 roues		
Article 5	Encadrement de l'activité des "motos-taxis"	Oui
Chapitre IV : offices de tourisme		
Article 6	Modernisation des dispositions applicables aux offices de tourisme	Oui
Chapitre V : agence de développement touristique de la France		
Article 7	Définition des missions d'Atout France et modalités de fonctionnement (titre IV du livre I ^{er} du code du tourisme : art. L.141-2 et L. 141-3)	Oui
Article 8	Dispositions transitoires relatives aux frais d'immatriculation mentionnés à l'article L. 141-3 du code du tourisme	Sans objet
Article 9	Mise en conformité des bureaux de change en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux	Sans objet
Titre II - Moderniser et rénover l'offre touristique		
Chapitre Ier : réforme du classement des équipements touristiques		
Article 10	Réforme de classement des établissements hôteliers (chapitre Ier du titre I ^{er} du livre III du code du tourisme : art. L. 311-1 à L. 311-6)	Oui
Article 11	Rapport sur les difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers en matière de sécurité incendie)	Sans objet
Article 12	Réforme du classement des hébergements touristiques marchands autres qu'hôteliers (articles L.321-1, L.323-1, L.324-1, L.325-1, L.332-1 et L.333-1 du code du tourisme) - Classement des chambres d'hôtes (article L.324-3-1)	Oui

Article 13	Usage des dénominations et appellations réglementées (chapitre VII du titre II du livre III du code du tourisme : article L. 327-1)	Sans objet
Article 14	Rapport relatif au classement dans l'ensemble des hébergements touristiques et à l'efficacité de la procédure mise en place par les articles 10 et 12 de la présente loi	Sans objet
Article 15	Régime d'implantation des résidences mobiles et loisirs sur les emplacements de terrains de camping ayant fait l'objet d'une cession en pleine propriété (article L.443-3-1 du code de l'urbanisme)	Sans objet
Chapitre II : résidences et restaurants de tourisme		
Article 16	Durée du bail dans les résidences de tourisme (article L.145-7-1 du code de commerce)	Sans objet
Article 17	Possibilité d'exonération de taxe de publicité foncière des baux supérieurs à douze ans relatifs aux résidences de tourisme (article 1594 bis du code général des impôts)	Sans objet
Article 18	Comptes d'exploitation distincts des résidences de tourisme et information des propriétaires (article L.321-2 du code du tourisme)	Sans objet
Article 19	Mention de l'existence du droit à l'indemnité dite d'éviction sur les documents de commercialisation des résidences de tourisme (article L. 321-3 du code du tourisme)	Sans objet
Article 20	Mention de l'identité du gestionnaire sur les documents de commercialisation des résidences de tourisme (article L. 321-4 du code du tourisme)	Oui
Article 21	Suppression du classement des restaurants de tourisme (abrogation du chapitre II du titre Ier du livre III du code du tourisme et coordination)	Sans objet
Article 22	Baisse de la taxe sur la valeur ajoutée dans la restauration	Sans objet
Article 23	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France	Sans objet
Chapitre III : meublés de tourisme et chambre d'hôtes		
Article 24	Déclaration préalable obligatoire en mairie des chambres d'hôtes et des meublés de tourisme (art. L.324-4 et L. 324-1-1 du code du tourisme)	Sans objet
Chapitre IV : fourniture de boissons dans le cadre d'une prestation d'hébergement ou de restauration		

Article 25	Suppression de la déclaration de licence I et obligations de formation pour les exploitants de tables d'hôtes - Possibilité de transférer des débits de boisson en dehors des limites départementales (articles L. 3331-1-1, L. 3332-1-1 et L. 3332-11 du code de la santé publique et article L. 313-1 du code du tourisme)	Oui
Chapitre V : classement des communes touristiques		
Article 26	Aménagement des règles applicables aux communes touristiques et stations classées (articles L. 131-4, L.132-3, L.133-17 et L. 163-5 du code du tourisme, article L. 412-49-1 du code des communes, article L.3335-4 du code de la santé publique, article 199 decies EA du code général des impôts et article L.2333-26 du code général des collectivités territoriales)	Sans objet
Article 27	Prélèvement sur les jeux de casino (art. L.2333-55-2 du code général des collectivités territoriales et art. L. 55 du livre des procédures fiscales)	Oui
Chapitre VI : grands stades et équipements sportifs		
Article 28	Grands stades et équipements sportifs	Sans objet
Article 29	Fixation par décret des règles relatives aux heures de fermeture des discothèques et interdiction de vendre de l'alcool pendant une durée minimale précédant la fermeture (chapitre IV du titre I ^{er} du livre III du code du tourisme : art. L.314-1)	Oui
Titre III - Favoriser l'accès aux séjours touristiques		
Chapitre Ier : accès des salariés des PME aux chèques-vacances		
Article 30	Attribution de chèques-vacances dans les entreprises de moins de 50 salariés et missions de l'Agence nationale des chèques vacances (chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code du tourisme : art. L.411-1 et suivants)	Oui
Article 31	Rapport au Parlement sur l'extension du dispositif des chèques-vacances dans les petites entreprises	Sans objet
Chapitre II : contrats de jouissance d'immeuble à temps partagé		

Article 32	Limitation à trois ans de la durée du mandat des gérants des sociétés d'immeubles en jouissance à temps partagé - Information des associés des sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé - Retrait des associés de ces sociétés - Transposition de la directive européenne sur les contrats d'utilisation de biens à temps partagé (articles 5, 13, et 19-1 de la loi n°86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé et section 9 du chapitre I ^{er} du titre II du livre I ^{er} du code de la consommation)	Sans objet
Article 33	Dégrèvements de taxe de séjour accordés par les conseils municipaux en cas de circonstances exceptionnelles	Sans objet
Titre IV - Dispositions diverses		
Article 34	Statut des déménageurs (articles 5, 8, 9, 12, et 37 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et article L.133-3 du code du commerce)	Sans objet
Article 35	Prolongation d'une année du mandat des membres des CCI, des CRCI, de l'ACFCI et des délégués consulaires	Sans objet

Source : rapport de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi de développement et de modernisation des services touristiques, 2011.

II. UNE LOI AUJOURD'HUI COMPLÈTEMENT APPLICABLE D'UN POINT DE VUE FORMEL

La loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques est **à ce jour applicable à 100 %**, dès lors que l'on se réfère aux critères retenus pour en juger par les outils statistiques parlementaires sur l'application des lois¹.

Ainsi, les **30 mesures règlementaires d'application attendues ont bien été prises**, pour une entrée en vigueur des différents dispositifs progressive. **8 autres mesures non attendues s'y sont par ailleurs rajoutées**. C'est donc logiquement que ce texte ne figure plus dans la liste de ceux analysés par la commission des affaires économiques dans le cadre de son travail sur l'application des textes législatifs relevant de sa compétence.

¹ Lequel ne prend pas en compte, pour établir ce taux d'application, de l'effectivité de la remise des rapports prévus par la loi.

Textes règlementaires pris en application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques

		TP = Texte Prévu TNP = Texte Non Prévu
Article	Objet	Textes d'application
Article 1^{er}	Modulation du montant de la garantie financière (Article L. 211-3 du code du tourisme)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : arrêté du 23/12/2009 relatif aux conditions de fixation de la garantie financière des agents de voyages et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours
Article 1^{er}	Conditions d'application du chapitre unique du titre 1 ^{er} du livre II du code de tourisme relatif au régime de la vente de voyages et de séjours (Article L. 211-6 du code du tourisme)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 1^{er}	Modalités de conclusion des contrats de vente de voyages et de séjours (Article L. 211-10 du code du tourisme)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 1^{er}	Délai dans lequel l'acheteur peut céder son contrat de vente de voyage et de séjour (Article L. 211-11 du code du tourisme)	TP : décret n°94-490 du 15/06/1994 pris en application de l'article 31 de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours
Article 1^{er}	Durée minimale du stage de formation professionnelle permettant de justifier d'une aptitude professionnelle et d'obtenir une immatriculation (Article L. 211-18.- II. du code du tourisme)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques

<p>Article 1^{er}</p>	<p>Durée minimale d'exercice d'une activité professionnelle permettant de justifier de conditions d'aptitude professionnelle et d'obtenir une immatriculation (Article L. 211-18.-II. du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>
<p>Article 1^{er}</p>	<p>Liste des diplômes, titres ou certificats permettant de justifier d'aptitudes professionnelles et d'obtenir une immatriculation (Article L. 211-18.-II du code du tourisme)</p>	<p>TP : arrêté du 23/12/2009 relatif aux conditions d'aptitude professionnelle des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours</p>
<p>Article 1^{er}</p>	<p>Montant de la garantie financière affectée au remboursement des fonds, effets ou valeurs détenus pour autrui, permettant de prêter concours à la conclusion de contrats de jouissance d'immeuble à temps partagé(Article L. 211-24 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>
<p>Article 1^{er}</p>	<p>Modalités particulières de mise en œuvre et de fonctionnement de la garantie financière affectée au remboursement des fonds, effets ou valeurs détenus pour autrui, contenu du contrat de mandat et conditions de la rémunération du mandataire intervenant dans le cadre de contrats de jouissance d'immeuble à temps partagé (Article L. 211-24 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>
<p>Article 4</p>	<p>Conditions d'aptitude professionnelle des chauffeurs des entreprises mettant à disposition de leur clientèle des voitures de tourisme avec chauffeur (Article L. 231-2 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>
<p>Article 4</p>	<p>Conditions d'application du chapitre unique du titre III du livre II du code du tourisme relatif à l'exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur (Article L. 231-4 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>

Article 5	Conditions dans lesquelles les entreprises qui mettent à la disposition de leur clientèle, pour assurer leur transport ainsi que celui de leurs bagages, des motocyclettes ou des tricycles à moteur doivent disposer de chauffeurs qualifiés et de véhicules adaptés	TP : décret en Conseil d'État n°2010-1223 du 11/10/2010 relatif au transport public de personnes avec conducteur
Article 5	Conditions d'application du chapitre III du titre 1er de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, relatif au transport à titre onéreux de personnes par véhicules motorisés à deux ou trois roues	TP : décret en Conseil d'État n°2010-1223 du 11/10/2010 relatif au transport public de personnes avec conducteur
Article 6	Conditions de classement des offices de tourisme (Article L. 133-10-1 du code du tourisme)	TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : arrêté du 12/11/2010 fixant les critères de classement des offices de tourisme
Article 7	Missions, conditions de fonctionnement et modalités de participation des organismes représentatifs du secteur de l'hébergement touristique aux travaux de la commission de l'hébergement touristique marchand (Article L. 141-2 du code du tourisme)	TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 7	Mission et modalités de désignation du commissaire du Gouvernement désigné auprès de l'agence de développement touristique de la France (Article L. 141-2 du code du tourisme)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 7	Approbation du contrat constitutif de l'agence de développement touristique de la France (Article L. 141-2 du code du tourisme)	TP : arrêté du 22/09/2011 portant approbation du contrat constitutif du groupement d'intérêt économique « Atout France, agence de développement touristique de la France »

<p>Article 7</p>	<p>Frais d'immatriculation payés auprès de l'agence (Article L. 141-3 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : arrêté du 23/12/2009 relatif au montant des frais d'immatriculation des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours et des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeur</p>
<p>Article 7</p>	<p>Conditions d'application de l'article L. 141-3 du code du tourisme (conditions d'immatriculation et de radiation sur les registres, informations devant être rendues publiques, informations accessibles librement et à titre gratuit au public par voie électronique, garanties d'indépendance et d'impartialité des membres de la commission chargée des immatriculations aux registres, durée de leur mandat, modalités de la tenue des registres...) (Article L. 141-3 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>
<p>Article 10</p>	<p>Conditions dans lesquelles les décisions de classement sont prises par l'autorité administrative (Article L. 311-6 du code du tourisme)</p>	<p>TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques TNP : arrêté du 23/12/2009 fixant les normes et la procédure de classement des hôtels de tourisme TNP : arrêté du 19/02/2010 relatif au panneau des hôtels de tourisme TNP : arrêté du 08/11/2010 portant création d'une "distinction Palace"</p>
<p>Article 10</p>	<p>Date d'entrée en vigueur de l'article 10</p>	<p>TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>
<p>Article 11</p>	<p>Difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers</p>	<p>TP : rapport</p>

Article 12	Homologation du tableau de classement des meublés de tourisme (Article L. 324-1 du code du tourisme)	TP : arrêté du 02/08/2010 fixant les normes et la procédure de classement des meublés de tourisme
Article 12	Conditions de détermination des procédures de classement des chambres d'hôtes (Article L. 324-3-1 du code du tourisme)	Article devenu sans objet
Article 12	Conditions et limites dans lesquelles les organismes qui étaient titulaires de l'agrément requis pour la délivrance des certificats de visite des meublés de tourisme, sont réputés obtenir l'accréditation mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 324-1 du code du tourisme. (Article L. 324-3-1 du code du tourisme)	TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 12	Date d'entrée en vigueur de l'article 12 (Article L. 324-3-1 du code du tourisme)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 14	Classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands	TP : rapport
Article 23	Situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France	TP : rapport

Article 25	Critères des établissements, notamment touristiques, au profit desquels les débits de boissons à consommer sur place peuvent être transférés au-delà des limites du département où ils se situent (Article L. 3332-11 du code de la santé publique)	TP : décret en Conseil d'État n°2009-1650 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 27	Conditions d'application de l'article L. 2333-55-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux prélèvements opérés au profit de l'État, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des organismes sociaux et spécifiques aux jeux des casinos (Article L. 2333-55-2 du code général des collectivités territoriales)	TP : décret n°2010-1299 du 29/10/2010 modifiant le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques TP : décret n°2010-1300 du 29/10/2010 relatif aux dispositions du code général des collectivités territoriales concernant les modalités d'encaissement, de recouvrement et de contrôle des prélèvements spécifiques aux jeux de casinos exploités en application de la loi du 15 juin 1907
Article 29	Règles relatives aux heures de fermeture des débits de boissons ayant pour activité principale l'exploitation d'une piste de danse (Article L. 314-1 du code du tourisme)	TP : décret n°2009-1652 du 23/12/2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques
Article 30	Pourcentage de la valeur libératoire des chèques-vacances (Article L. 411-11 du code du tourisme)	TP : décret n°2009-1259 du 19/10/2009 pris pour l'application de l'article L. 411-11 du code du tourisme
Article 31	Régime des chèques-vacances	TP : rapport

Source : base de données sénatoriale BASILE-APLEG sur l'application des lois.

III. QUATRE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT NÉANMOINS ENCORE ATTENDUS

Si vos rapporteurs se réjouissent que toutes les mesures d'application de la loi aient bien été prises par le Gouvernement, ils s'associent au **regret** des deux députés rapporteurs du bilan d'application du texte en 2011 que ce dernier n'ait **toujours pas remis au Parlement quatre rapports prévus** respectivement :

- à l'article 11, suite à un amendement du Sénat, sur les **difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers**. Attendu six mois après la promulgation de la loi, ce rapport devait évaluer le risque de disparition de ces établissements lié à la mise en œuvre de ces mesures, ainsi que la pertinence d'un éventuel allongement du délai accordé par cet arrêté aux propriétaires et exploitants pour réaliser dans leurs établissements les travaux nécessaires au renforcement de la sécurité ;

- à l'article 14, par un amendement de l'Assemblée nationale, sur le **classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands**. Les conclusions de ce rapport, prévu deux ans après la promulgation de la loi, devaient permettre, le cas échéant, de rendre obligatoire la nouvelle procédure de classement en fonction de l'évolution du nombre d'établissements classés au sein de chaque catégorie d'hébergement concernée ;

- à l'article 23, sur la **situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France**. Attendu six mois après la promulgation de la loi, ce rapport devait proposer un diagnostic complet de l'état du parc immobilier touristique, en portant une attention toute particulière à la situation des résidences de tourisme. Il aurait dû comporter des propositions de modernisation du cadre juridique et fiscal applicable afin notamment de permettre la réhabilitation du parc d'hébergement existant ;

- à l'article 31, suite à un amendement de l'Assemblée nationale, sur le **régime des chèques-vacances**. Deux ans après la promulgation de la loi, ce rapport devait dresser le bilan des nouvelles dispositions introduites par cette dernière et en examiner l'impact réel sur la diffusion des chèques-vacances dans les petites entreprises. En cas de diffusion des chèques-vacances inférieure à 500 000 porteurs sur une base annualisée dans les petites entreprises, ce qui a bien été le cas, le rapport devait proposer de nouvelles modalités d'émission.

Tant qu'il s'agit de pointer les carences du Gouvernement et de ses services administratifs, vos rapporteurs regrettent par ailleurs qu'**aucune suite n'ait été donnée à leur demande officielle**, présentée auprès de la sous-direction du tourisme de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), relevant du ministère du redressement productif, de se voir communiquer tout document qui aurait permis une meilleure instruction du rapport, ainsi que d'éventuelles propositions de modification de la loi du 22 juillet 2009.

DES DISPOSITIFS SECTORIELS DONT LA PORTÉE ET L'EFFICACITÉ RESTENT À RENFORCER

Ainsi que le soulignaient très justement nos deux collègues députés dans leur rapport de 2011 précité sur l'application de la loi du 22 juillet 2009, l'efficacité d'un texte, au-delà de la prise des mesures réglementaires qui y sont liées, s'apprécie « à l'épreuve de son application concrète ».

À cet égard, et deux ans après ce premier travail d'évaluation, leur appréciation générale rejoint celle de leurs prédécesseurs lorsqu'ils estimaient que la loi a certes fait l'objet « d'une mise en application globalement satisfaisante » dans ses différents dispositifs, mais que « des ajustements pourraient utilement être apportés (à ces derniers) afin d'améliorer leur efficacité ».

I. LA MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE TOURISME

1. Le régime des opérateurs de voyage et de séjours

a) *Des professionnels longtemps régis par une pluralité de régimes d'autorisation*

La **définition d'opérateur de la vente de voyages et de séjours est très large**. Selon l'article L. 211-1 du code de tourisme, elle englobe en effet tous les professionnels du tourisme, personnes physiques ou morales, dès lors qu'ils proposent à la vente des produits « packagés », et *a fortiori* un forfait touristique associant au moins deux prestations, même simples, vendues sous un montant global. Sont ainsi considérés comme opérateurs les hôteliers, les institutionnels du tourisme, les agents de voyages, les autocaristes, les organisateurs de séjours, les concepteurs de coffrets-cadeaux offrant des forfaits touristiques...

Selon les chiffres cités par la rapporteure de la loi du 22 juillet 2009 au Sénat, Mme Bariza Khiari, notre pays comptait **4 400 agences de voyage**, dont 85 % ayant moins de dix salariés et représentant un tiers de l'activité. Sur ce total, on compterait 350 tour-opérateurs. La distribution de produits touristiques par ces acteurs représenterait 16,4 milliards d'euros, dont 12 milliards par des agences physiques et 4,4 milliards en ligne.

Parmi les traits marquants de son évolution, la profession a été marquée, ces dernières années, par une **montée en puissance des ventes de voyage par Internet**, qui représentent donc un quart du total des ventes aujourd'hui, et qui captent toute la croissance du secteur. Le médiateur que constituait l'agent de voyage tend à s'effacer au profit soit d'un rapport direct entre le prestataire (hôtelier, compagnie ferroviaire, loueur de voitures...) et un client final qui organise lui-même son voyage « à la carte », soit de l'apparition d'un nouveau type d'intermédiaire que sont les grandes centrales de réservation en ligne¹.

Par ailleurs, les **habitudes des Français en matière de vacances ont également changé**, ce qui n'est pas sans avoir des répercussions sur le modèle économique des opérateurs de voyages et séjours. Ainsi, les touristes réduisent la durée de leurs séjours, quitte à partir plusieurs fois dans l'année. Ils privilégient de plus en plus les vols « secs », au détriment des prestations intégrant les différents postes de dépense (transport, hébergement, restauration, loisirs ...). En outre, leurs préférences se portent davantage sur des produits personnalisés et moins sur des forfaits standardisés. Tout ceci oblige les professionnels du tourisme à s'adapter et à faire évoluer leur offre pour retenir une clientèle qui a désormais les moyens de se passer d'eux.

D'un point de vue juridique, la profession a, si l'on fait abstraction d'une première loi de 1937 instaurant une licence pour les agences de voyage, été règlementée par la loi du 11 juillet 1975 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages ou de séjours, puis par la loi du 13 juillet 1992 portant le même nom.

Cette dernière avait prévu **quatre régimes différents d'autorisation préalable** à l'exercice de telles activités : licence pour les agents de voyage, agrément pour les associations et organismes à but non lucratif agissant pour leurs membres, autorisation pour les organismes locaux de tourisme bénéficiant du soutien de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, et enfin habilitation pour les prestataires de services touristiques (transporteurs, gestionnaires d'hébergement ou d'activités de loisir ...) ne se livrant pas de façon exclusive à cette activité.

b) L'instauration d'un régime d'immatriculation unique pour l'ensemble des opérateurs

Sous la pression des exigences communautaires visant à faciliter la liberté d'établissement et de prestation de services au sein de l'Union européenne, la loi du 22 juillet 2009 a remplacé les licences, autorisations, habilitations, agréments par un **régime déclaratif unique : l'immatriculation**.

¹ Voir *infra*.

Deux décrets et trois arrêtés du 23 décembre 2009 sont venus en fixer les modalités. Les opérateurs ont eu jusqu'au 24 juillet 2012 pour demander leur immatriculation **sur un registre national unique auprès d'une commission dépendant d'Atout France**, à qui la compétence qui relevait des préfets a été transférée. Ce dispositif a concerné aussi bien les opérateurs déjà titulaires d'une autorisation, qui ont bénéficié d'une procédure d'immatriculation simplifiée, que les nouveaux entrants.

Cette recentralisation devait permettre de **rationaliser des pratiques divergentes** intervenues au niveau local et de **mieux suivre l'évolution du secteur** grâce à la tenue d'un registre de suivi unique. Pour les consommateurs, elle est la garantie de disposer d'une référence fiable et d'un meilleur niveau de protection.

Les agents de voyage, pour lesquels l'immatriculation est **devenue payante et renouvelable** tous les trois ans, ont dû faire face à la **fin de l'exclusivité de leur profession**, devenue incompatible avec le droit communautaire ; en contrepartie, ils se sont vus autorisés à vendre d'autres types de produits ou services, en plus des voyages. Le principe de l'immatriculation a été **étendu aux émetteurs de bons-cadeaux**, sur initiative parlementaire, afin de protéger les touristes y recourant de la même façon que s'ils faisaient appel à un opérateur de voyage classique.

Les **obligations des professionnels envers les consommateurs** ont été conservées mais **harmonisées** pour l'ensemble des professions ; ils doivent ainsi disposer d'une garantie financière, dont le mode de calcul a été révisé ; posséder une assurance de responsabilité civile professionnelle et répondre à des conditions d'aptitude professionnelle.

c) Des difficultés opérationnelles dans la gestion de la période transitoire

Le passage d'un système à un autre, qui était la mission première que le législateur avait confié à Atout France, s'est déroulé dans des conditions satisfaisantes du fait de la mobilisation importante des services de l'agence, qu'avaient souligné nos collègues députés Jean-Louis Léonard et Pascale Got dans leur rapport de 2011.

Cependant, l'année 2012 a été marquée par une activité très importante d'immatriculation pour Atout France, liée à la **fin de la période transitoire**, qui a posé des difficultés. Les textes avaient, en effet, prévu une telle période de trois ans, qui arrivait à échéance le 24 juillet 2012, durant laquelle les opérateurs en place, dont les conditions légales d'activité avaient déjà été reconnues par la délivrance d'une autorisation préfectorale (licence, agrément, autorisation et habilitation), pouvaient être immatriculés selon une procédure simplifiée.

Durant cette période, l'immatriculation pouvait être obtenue par la **simple production de la copie de l'arrêté préfectoral** et, le cas échéant, des arrêtés modificatifs, la compétence professionnelle, la garantie financière et la couverture assurancielle étant présumées établies du fait de la délivrance de ces autorisations par les préfetures. Pour ces opérateurs, la démarche était donc théoriquement aisée et devait aboutir à une immatriculation massive et quasi automatique.

Toutefois, **la réalité a été toute autre**. Depuis l'entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} janvier 2010 jusqu'au terme de la période transitoire, en moyenne 46 % de ces demandes d'immatriculation ont été accompagnées d'arrêtés comportant des mentions devenues partiellement ou totalement obsolètes, souvent depuis de nombreuses années, du fait notamment, de changements de dirigeant, de dénomination, d'assureur ou encore de garant.

Malgré l'obligation réglementaire de disposer d'arrêtés à jour, force a été de constater que telle n'était pas la réalité pour bon nombre d'opérateurs en activité. Dans certains cas, les modifications n'avaient pas été signalées aux préfetures ; dans d'autres cas, bien que signalées, elles n'avaient pas donné lieu à la délivrance d'un arrêté modificatif.

Dans ces conditions, les indications figurant sur le ou les arrêtés ne pouvaient plus être regardées comme fondant la présomption de conformité de la situation des intéressés qui, seule, justifiait juridiquement une transcription quasi automatique sur le nouveau registre.

La commission d'immatriculation de Atout France s'est ainsi trouvée en situation de devoir **définir la position à adopter**. Fallait-il s'en tenir à une immatriculation « automatique » conduisant à faire figurer sur le registre des informations dont il était établi qu'elles étaient manifestement erronées et, ultérieurement, après réclamation des justifications nécessaires, procéder à leur rectification ? Ou fallait-il demander immédiatement aux intéressés de produire les justifications pertinentes ?

L'opérateur s'est référé aux débats parlementaires dans lesquels apparaît clairement le souci répété du législateur de garantir au consommateur l'accès à des informations fiables et transparentes. Il s'en est également rapporté aux dispositions des articles L. 141-3 du code du tourisme – qui précisent que « *la commission (...) instruit les demandes d'immatriculation (...) et les enregistre, après vérification du respect des obligations qui leur sont imposées* » – et R. 141-10 – qui lui imposent de procéder à l'établissement, à la tenue et à la « *mise à jour permanente* » des registres d'immatriculation.

Sur la base de ces éléments, il a été décidé de mettre en place, d'une part, des **modalités rigoureuses d'instruction**, et d'autre part, un **dispositif renforcé** d'accompagnement téléphonique et de relations dématérialisées, afin d'aider les opérateurs concernés à produire les justifications nécessaires et à obtenir le plus rapidement possible leur immatriculation sur la base d'informations exactes et fiables.

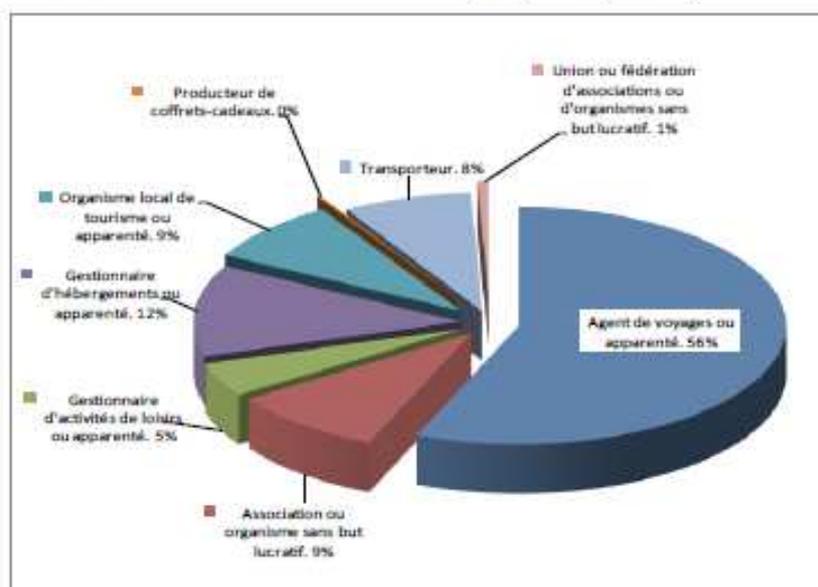
Seuls les détenteurs d'arrêtés mentionnant des informations exactes ont donc pu intégralement bénéficier de la procédure simplifiée. Dans les autres cas, un justificatif a été réclamé concernant les mentions de l'arrêté à corriger. Mais en toutes hypothèses, les détenteurs d'une des autorisations préfectorales ont bénéficié de la dispense de frais comme le prévoit l'article 8 de la loi du 22 juillet 2009.

d) Un marché des opérateurs de voyages et de tourisme finalement peu affecté par la réforme

Le bilan chiffré à la toute fin 2012 fait état de **7 064 immatriculations** au total, dont environ **24 % seulement de nouveaux opérateurs**, avec un nombre d'immatriculations annuel décroissant depuis 2010, mais restant supérieur à 2 000.

Total des opérateurs de voyages et de séjour immatriculés au 31 décembre 2012

	2010	2011	2012	Total Immatriculés
Agent de voyages ou apparenté	1712	1102	1158	3972
Association ou organisme sans but lucratif	207	268	189	664
Gestionnaire d'activités de loisirs ou apparenté	114	103	110	329
Gestionnaire d'hébergements ou apparenté	300	296	286	882
Organisme local de tourisme ou apparenté	236	196	151	603
Producteur de coffrets-cadeaux	3	3	4	14
Transporteur	235	176	140	551
Union ou fédération d'associations ou d'organismes sans but lucratif	20	18	11	49
Total général	2849	2166	2049	7064



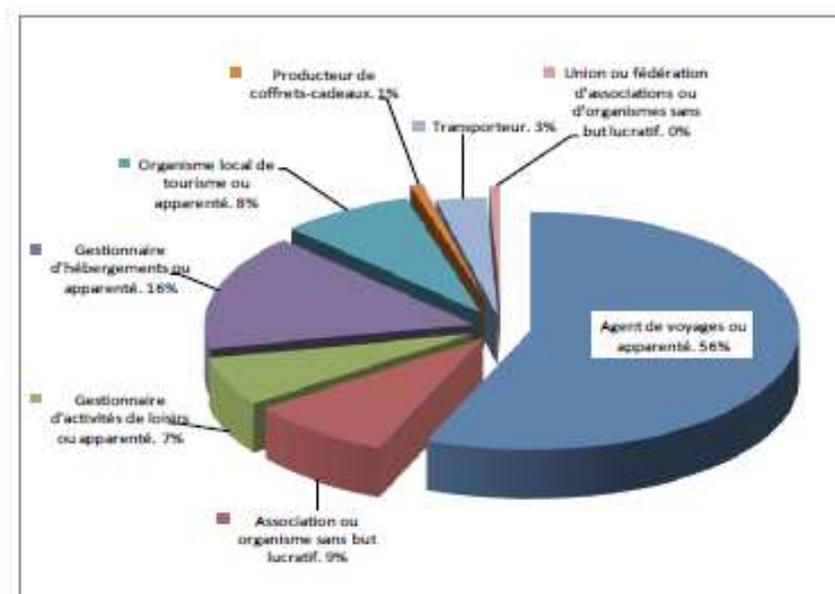
Source : Atout France

S'il a permis de moderniser le régime juridique de la vente de voyages, de placer sur un pied d'égalité l'ensemble des opérateurs, de simplifier les démarches des professionnels et de rendre accessible au public l'identité et le nombre des opérateurs immatriculés, le nouveau régime n'a cependant **pas bouleversé le marché**, que ce soit en termes de nouveaux opérateurs ou de secteurs d'activité.

Les garanties demandées pour l'obtention de l'immatriculation ajoutées au contexte économique ont sans doute freiné les vocations. Le marché de la vente de voyages s'est ainsi **stabilisé voire contracté** par rapport à l'ancienne réforme de 1992, et ce du fait, notamment, de restructurations constatées chez certains opérateurs (absorption, fusion-absorption, cession de fonds de commerce, reprise d'activité ...) ou tout simplement d'abandon de cette activité réglementée.

À l'exception des transporteurs, qui ont tendance à se retirer depuis que leur garantie financière est passée à 100 000 euros, et des gestionnaires d'hébergements, dont le nombre a légèrement progressé mais de façon contenue, la **répartition par catégories reste sensiblement la même** que celle d'avant l'entrée en vigueur de la réforme, avec une domination sans surprise de la catégorie élargie des agents de voyages.

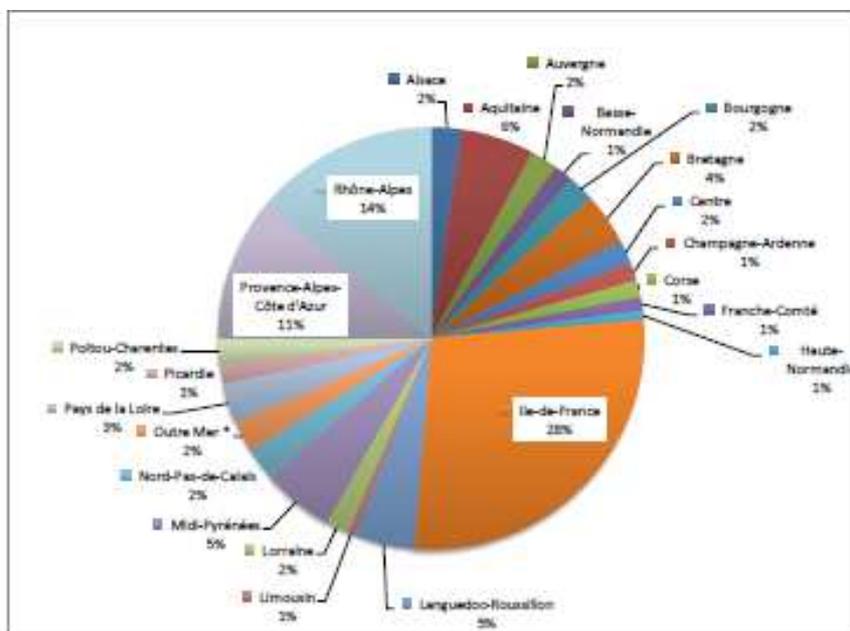
Nouveaux opérateurs immatriculés par catégorie (hors radiés depuis le 1er janvier 2010)



Source : Atout France

De la même façon, la **répartition géographique a peu évolué** en trois ans. Trois régions concentrent à elles seules plus de la moitié des opérateurs : l'Île-de-France (27 %), la région Rhône-Alpes (14 %) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) (10 %).

**Répartition par région des opérateurs de voyages et de séjours
immatriculés (hors radiés depuis le 1er janvier 2010)
jusqu'au 18 décembre 2012**



Source : Atout France

Plus de 460 acteurs ont été radiés depuis le 1^{er} janvier 2010, dont 418 sont des personnes morales et 42 des personnes physiques, 113 nouveaux opérateurs et 347 titulaires d'une autorisation. Ces radiations touchent principalement les agents de voyages. On peut constater, par ailleurs, que plus de 60 % des radiations prononcées depuis le 1^{er} janvier 2010 l'ont été lors de la seule année 2012 (liquidations judiciaires, cessations d'activité ...).

L'analyse de l'activité principale des nouveaux opérateurs a permis de souligner les **tendances suivantes** : le développement d'une tendance à la multi-activité chez les agents de voyages (distribution, production, réceptif), l'essor de « niches » (bien-être, œnotourisme, conciergeries ...) et l'apparition de nouveaux acteurs intermédiaires (centrales d'achat ...).

L'année 2013 sera marquée par des **travaux d'approfondissement** de ces premières analyses de la part d'Atout France, qui gère le dispositif, notamment par l'intégration du volume d'activité réellement exercée par ces opérateurs grâce au retraitement des éléments de volumes d'affaires dont l'opérateur est annuellement destinataire.

2. L'activité de voiture de tourisme avec chauffeur

a) Une activité de « grande remise » objet d'une réglementation particulière

Dans le domaine du **transport de voyageurs à titre onéreux**, coexiste quatre types de sociétés : les taxis, les autocaristes « article 5 », la « petite remise » et la « grande remise ».

L'**activité de « grande remise »** - l'expression remonte à l'Ancien régime - consistait à fournir au client sur commande un véhicule « haut de gamme » de 5 à 9 places au plus avec chauffeur.

Cette activité présente un **certain nombre de particularités** la différenciant de celle de taxi. La prestation ne fait pas l'objet de prix tarifés et les véhicules ne sont pas équipés de compteurs horokilométriques. Ils ne peuvent prendre un client que sur commande et le conduire vers une destination donnée, et non stationner sur la voie publique en attente de clientèle. Enfin, ils ne peuvent être loués à la place.

Les **entreprises du secteur** étaient en 2008 au nombre de 420 environ, représentant 2 200 véhicules et 3 500 salariés permanents, ce dernier chiffre doublant en haute saison. De toute taille, aussi bien artisanales que disposant de parcs supérieurs à 50 véhicules, elles sont en moyennes constituées de PME de moins de 10 voitures et de moins de 20 collaborateurs.

Si cette activité ne représente donc pas un volume substantiel au regard de modes de transport alternatifs tels que les transports en commun ou les taxis, elle n'en constitue pas moins un **service haut de gamme fourni à une clientèle à très fort pouvoir d'achat**, extrêmement exigeante, pour laquelle elle est souvent le premier contact - et le seul qu'elle conservera tout au long de son séjour - avec l'offre d'infrastructures touristique de notre pays.

Régi par les articles L. 231-1 à L. 231-4 du code de tourisme, l'exercice de cette activité était soumis, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2009, à la détention d'une « **licence de grande remise** » délivrée par le préfet du département du siège de l'exploitation. Le nombre de voitures principales ou auxiliaires pouvant être exploitées par l'entrepreneur était fixé par le préfet en fonction des besoins touristiques et économiques locaux. Le représentant de l'entreprise devait être titulaire d'un certificat d'aptitude à la profession d'entrepreneur de remise et de tourisme et remplir les conditions de moralité nécessaires.

b) Une volonté de moderniser la procédure d'immatriculation

L'article 4 de ladite loi, dont les conditions d'application ont été précisées par l'article 2 du décret n° 2009-1650 en portant application, a introduit un certain nombre de modifications dans la réglementation existante afin de la moderniser, en réécrivant les articles L. 231-1 à L. 231-4 précités et les articles de la partie réglementaire du code s'y rapportant.

Il a tout d'abord **substitué l'expression d'« exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur »** (VTC) à celle de « voitures de grande remise ». Il a ensuite **supprimé l'obligation de posséder une licence**, les contraignant cependant à demander à une commission d'immatriculation d'être **immatriculées sur un registre spécifique tenu par Atout France**. Il a également **supprimé les limites quantitatives** liées au nombre de voitures pouvant être exploitées par l'entrepreneur.

Ce nouveau régime exige toutefois des véhicules qu'ils répondent à des **conditions techniques et de confort** particulières. Il encadre également l'activité de chauffeur puisque ceux-ci doivent justifier de **conditions d'aptitude professionnelle et de moralité** précisément définies. Le non-respect par les entrepreneurs de l'ensemble de ces prescriptions fait l'objet de sanctions contraventionnelles de troisième classe et expose le fautif à une radiation du registre précité.

Enfin, la loi du 22 juillet 2009 a ménagé une **période transitoire** en permettant aux exploitants ayant obtenu une licence de « grande remise » de continuer à l'exploiter jusqu'au 23 juillet 2012.

c) Des risques engendrés par une déréglementation excessive du secteur

Ce nouveau dispositif législatif encadrant l'activité de VTC a été jugé sévèrement par nos collègues députés dans leur rapport sur l'application de la loi du 22 juillet 2009.

Il est ainsi indiqué dans ce dernier que, cet « *éclatement des compétences* » entre la commission d'immatriculation d'Atout France, qui recense les exploitants et les immatricule, et l'autorité préfectorale chargée de contrôler la conformité à la réglementation des véhicules, engendre une « *certaine dilution des responsabilités dans sa mise en œuvre* ». Le manque de connaissances, voire la mauvaise volonté des préfetures les conduiraient à reporter sur Atout France, qui n'en a ni les moyens, ni les capacités, le contrôle des véhicules.

D'une façon plus générale, la réforme de 2009 semble marquée du sceau d'une déréglementation radicale qui a provoqué une multiplication du nombre d'acteurs et conduit à des dysfonctionnements concurrentiels menaçant le secteur d'une **profonde déstructuration**.

Ainsi, la profession, qui comptait 400 licences de grande remise avant l'entrée en vigueur de la loi, recense désormais **4 458 entreprises** inscrites à Atout France. 42,7 % d'entre elles serait constituées de taxis anciennement ou actuellement en activité.

Les conditions d'immatriculation auprès d'Atout France auraient été, selon les représentants de la profession auditionnés, **excessivement assouplies** de sorte que « n'importe qui », ou presque, y satisferait aisément. Ne sont en effet pas exigés de l'exploitant la preuve de la détention d'une flotte de voitures, l'honorabilité et les qualifications de l'exploitant...

Dès lors, le dispositif d'immatriculation serait essentiellement formel et ne permettrait pas d'exercer un réel contrôle sur ce secteur. Selon le rapport de nos collègues députés, il semble « *aberrant qu'Atout France ne soit pas en mesure de contrôler le nombre de chauffeurs et le nombre de véhicules dont dispose un exploitant immatriculé, l'absence de contrôle ouvrant la voie, par le biais du nouveau dispositif, à une dérégulation excessive du secteur du transport routiers de personnes avec chauffeur* ».

Comme cela était déjà relevé dans ledit rapport, le mécontentement de la profession est particulièrement virulent à l'encontre de la nouvelle législation. Elle l'accuse d'être à l'origine du développement massif, selon elle, d'une **économie parallèle** dans ce secteur qui serait le fait d'un afflux d'entrepreneurs clandestins.

En conséquence, les professionnels demandent une moralisation de la profession, qui passerait par un **renforcement de sa réglementation**. Ils préconisent en ce sens d'en préciser de façon bien plus stricte les conditions d'accès, en termes d'honorabilité, de compétences techniques, d'existence et d'état de la flotte de voitures... La chambre syndicale des VTC a adopté un certificat de service en ce sens, et en attend la traduction réglementaire.

3. La réforme des offices de tourisme

a) Des structures multiformes au champ d'intervention croissant

Le réseau national des offices de tourisme représente aujourd'hui près de **2 800 structures** réparties sur tout le territoire français et près de **12 000 salariés**.

Chargés de la promotion du tourisme émanant des communes ou des groupements de communes, ils peuvent être de **taille très différentes** (de 1 à plus de 100 salariés), mais également de **nature variée**, afin de s'adapter au territoire à promouvoir touristiquement. La collectivité à laquelle ils se rattachent peut ainsi décider de leur conférer le statut :

- d'association, pour 80 % d'entre eux. Ce statut, s'il permet d'associer les acteurs du tourisme local, présente cependant des risques de gestion de fait ;

- d'établissement public industriel et commercial (EPIC), pour 15 % d'entre eux, une part en constante progression. Mieux encadré par la loi, ce statut apporte davantage de protections et de garanties, mais présente un certain nombre de contraintes et de rigidités ;

- de régie ou, plus récemment, de société publique locale (SPL), lorsque l'office réalise des prestations de service ou gère des équipements de loisirs lucratifs.

C'est en effet une tendance profonde que celle des offices de tourisme à **réaliser des activités commerciales** et jouer le rôle d'apporteurs d'affaires (vente de séjours *packagés* spécifiques au territoire de compétence, visites guidées, mise en service de centrales de réservation hôtelière, vente en boutiques de produits locaux et gadgets...). Parallèlement, un nombre croissant d'entre eux se voient **confier par les municipalités la gestion** d'équipements culturels ou de loisir (musée, théâtre, piscine ...), mais aussi des centres de Congrès ou de bien-être (thermalisme), en faisant ainsi de véritables entreprises locales.

S'étant largement institutionnalisés et professionnalisés depuis leur création au début du XX^{ème} siècle, les offices de tourisme sont devenus les portes d'entrées physiques et virtuelles de la France. Ils assurent désormais une **pluralité de missions** :

- l'accueil et d'information des visiteurs sur leur territoire ;
- la coordination des acteurs du tourisme local autour d'un projet touristique, en tant que véritables plateformes d'échanges ;
- la promotion et l'animation de leur territoire, toujours en lien étroit avec lesdits acteurs ;
- la contribution à l'élaboration de la politique touristique locale, jusqu'à devenir des agences de développement local dans de nombreux territoires.

Le cadre communal et les logiques administratives s'avérant de plus inadéquates au regard de la variété et de la portée des missions des offices de tourisme, ces derniers ont été marqués par un mouvement de **regroupement à l'échelle intercommunale**. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi ouvert la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de créer des offices de tourisme intercommunaux. La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a ensuite permis à plusieurs communes de créer conjointement un seul office intercommunal, nécessairement sous forme d'EPIC toutefois.

b) Une réforme du classement venant consolider ces évolutions

La loi du 22 juillet 2009 est venue modifier le cadre normatif des offices de tourisme afin de **l'assouplir** et d'intégrer ces évolutions dans le droit. C'est ainsi que son article 6 a :

- reconnu expressément aux offices la possibilité de commercialiser des prestations de services touristiques ;
- supprimé l'obligation de recourir à la forme d'EPIC s'agissant des offices intercommunautaires, afin de promouvoir leur mise en place ;
- autorisé les offices à implanter des bureaux, permanents ou non, chargés notamment de l'information touristique.

En outre et surtout, cet article prévoit une **simplification du dispositif de classement** des offices de tourisme, dont les modalités ont été renvoyées à des dispositions réglementaires. C'est en ce sens qu'ont été pris le décret du 23 décembre 2009 simplifiant la procédure de classement des offices de tourisme ainsi que l'arrêté modifié du 12 novembre 2010 fixant les critères de classement des offices de tourisme.

Ce nouveau dispositif de classement, entré en vigueur au 24 juin 2011, réaffirme le principe de **liberté organisationnelle** et précise les modalités de déconcentration territoriale attenantes. Depuis cette date, tout dossier de classement déposé en préfecture doit être établi selon le nouveau référentiel, un **système transitoire** ayant été prévu pour les classements actés jusqu'à cette date, qui demeureront valides pendant cinq ans.

Au terme de ce nouveau système, une grille en **trois catégories** (III, II, I) se substitue à l'ancienne grille (1 à 4 étoiles). Ces nouvelles catégories sont ainsi distinctes des classements étoilés d'hébergements touristiques, et clairement identifiables pendant la période de cohabitation entre anciens et nouveaux classements d'offices de tourisme.

**LES TROIS CATÉGORIES D'OFFICES DE TOURISME
ISSUES DE LA RÉFORME DU CLASSEMENT**

La **catégorie III** est une structure de petite taille dotée d'une équipe permanente. Elle est essentiellement chargée de l'animation du réseau de professionnels, de l'information des visiteurs et de la collecte de cette information en vue de sa bonne diffusion à une échelle principalement locale. Ses missions fondamentales sont donc l'accueil et l'information.

La **catégorie II** est une structure de taille moyenne intervenant dans une zone géographique représentative d'un bassin de consommation touristique homogène et cohérent. Elle propose des services variés plus importants que ceux de la catégorie III, de nature à générer des ressources propres. Elle développe une politique de promotion ciblée et la mise en œuvre des outils d'écoute de la clientèle de nature à améliorer la qualité des services rendus et de ceux de ses partenaires œuvrant dans sa zone géographique d'intervention. Son équipe est pilotée par un responsable ou un directeur.

La **catégorie I** est une structure de type entrepreneurial fédérant les professionnels et développant l'économie touristique dans sa zone géographique d'intervention, laquelle accueille un flux touristique important de provenance nationale et internationale. Elle propose des services variés de nature à générer des ressources propres et à justifier une politique commerciale déterminée. Son équipe polyglotte, pilotée obligatoirement par un directeur, se compose de collaborateurs spécialisés selon les axes de développement de la structure et du territoire. Le recours aux technologies de l'information doit y être maîtrisé.

L'office de catégorie I s'inscrit obligatoirement dans une démarche qualité. À ce titre, il doit être certifié, labellisé ou détenteur d'une marque. La certification, le label ou la marque correspond à un référentiel (national ou international) ou à une norme (nationale ou internationale) relatifs à la qualité des services. Ce référentiel ou cette norme est validé par un dispositif de reconnaissance assuré par un organisme extérieur à l'office.

c) Des critères actualisés mais un taux de reclassement encore faible

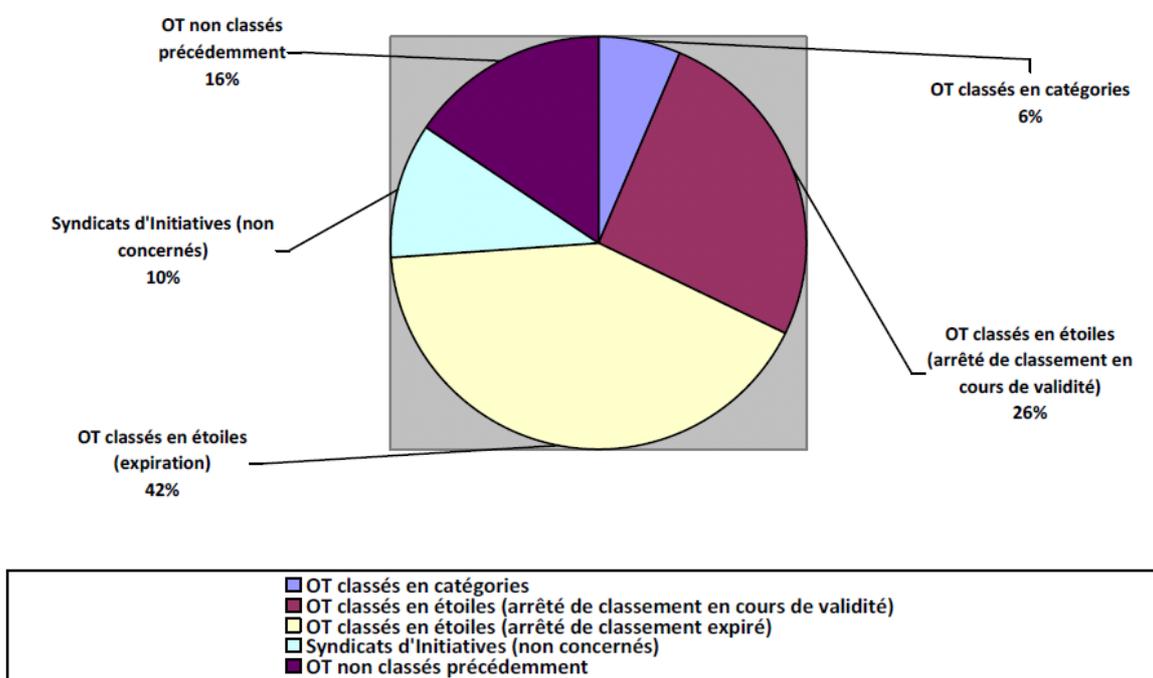
L'entrée en vigueur du nouveau classement et les principes qui le régissent apparaissent **globalement satisfaisants**. Les offices de tourisme sont consacrés en tant qu'organismes de référence au service du développement du territoire. Cette réforme semblait devenue une réelle nécessité. Les anciens critères n'étaient clairement plus adaptés aux évolutions du monde du tourisme, et notamment à l'avènement des technologies numériques.

Les nouveaux critères permettent ainsi une **montée en qualité globale des services** rendus par les offices et de leur professionnalisme. L'intérêt de ce nouveau classement tient notamment à la prise en compte de leur territoire de compétence (capacité d'hébergement ou élaboration d'un projet de développement touristique, par exemple), et non plus seulement des services rendus par la structure elle-même.

Si l'on s'attache à son bilan chiffré, en revanche, la réforme du classement est encore devant nous. Au 31 mars 2013, **près de 150 ODT seulement, sur les 2 800 existants, se sont reclassés** selon les nouveaux critères en catégories instaurées par la loi du 22 juillet 2009 :

- 25 % sont classés en catégorie I ;
- 40 % en catégorie II ;
- 35 % en catégorie III.

Répartition des offices de tourisme par catégorie (estimation mars 2013)



Source : Offices de tourisme de France

S'il reste encore beaucoup à faire avant que ce nouveau classement ne soit généralisé, ce constat mérite d'être **nuancé**. Nombre de dossiers sont en effet cours d'étude, de nombreux arrêtés de classement étant signés chaque jour par les préfetures. En outre, la fédération nationale des offices de tourisme sensibilise et accompagne les membres de son réseau à l'intérêt de se classer, *via* notamment des outils de facilitation comme des logiciels et des ateliers.

d) Une problématique spécifique liée au ratio « nombre d'habitants/capacités d'hébergement »

L'attention de vos rapporteurs a par ailleurs été attirée par une **difficulté liée à la définition d'un critère de classement**. Pour obtenir un classement en catégorie I ou II, le critère 2.1.1.1 de la grille de classement stipule une capacité d'hébergements minimum requise sur la zone géographique d'intervention de l'office, *via* le calcul d'un ratio nombre d'habitants/capacité d'hébergement.

Or, ce **ratio apparaît beaucoup trop élevé**, car basé sur les critères d'obtention du classement des communes touristiques et stations classées. Ceci fait obstacle au classement de nombreux offices de territoires importants touristiquement dans les catégories supérieures. Cette problématique est très prégnante dans les villes de taille importante¹, en raison des spécificités du tourisme urbain, axé naturellement sur l'hôtellerie et peu ou pas doté de campings et de meublés de tourisme.

Ce critère **doit être sensiblement revu à la baisse** dans la réglementation en tenant compte notamment des spécificités des territoires touristiques. L'impossibilité de se classer dans les catégories supérieures peut être vécue, à juste titre, comme un sentiment de « relégation » et une baisse de motivation pour les équipes et les élus des offices, impliqués dans le développement touristique de leur territoire.

4. La mise en place d'Atout France

a) Un nouveau « bras armé de l'État » dans la mise en œuvre de la politique du tourisme

En 1986 était créée la **Maison de la France**, agence de promotion de la France à l'étranger, groupement d'intérêt économique (GIE) qui rassemblait en son sein des moyens qui étaient jusqu'alors dispersés entre la sous-direction de la promotion et de l'industrie touristique, l'association « Bienvenue en France » et l'Agence nationale pour l'information touristique.

Parallèlement, était créé en 1995, sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), **ODIT France**. Structure interministérielle rattachée au ministère de l'économie et des finances, il était constitué pour favoriser des activités de développement ou d'intérêt commun dans le domaine du tourisme.

Atout France, l'Agence de développement touristique de la France, a été créé par l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques, en vue de rassembler sous une même entité l'ensemble des fonctions de promotion, d'information, d'édition et d'accueil jusqu'alors assurées par Maison de la France et ODIT France.

Constitué sous forme de GIE, Atout France permet d'associer au sein d'une **structure unique** État, collectivités et sociétés privées. Il est financé, en tant que tel, presque pour moitié par une dotation d'État, et pour le reste par les collectivités et le secteur privé qui font appel à lui pour leur activité de promotion.

¹ Le cas de Lille, ville de Congrès, anciennement 4 étoiles, ne pouvant se classer en catégorie I, est emblématique, tout comme Châlons-en-Champagne, capitale régionale de la Champagne-Ardenne, dont l'office de tourisme est dans l'impossibilité de se classer en catégorie II.

Il comprend un siège à Paris, 5 délégations territoriales et 35 bureaux répartis sur les 5 continents. Il emploie 150 collaborateurs au siège et plus de 250 collaborateurs à l'international. Il compte plus de 1100 adhérents et organise chaque année plus de 2 000 opérations de promotion à destination du grand public, de la presse et des professionnels.

Atout France poursuit ainsi les **trois objectifs** qui lui ont été fixés :

- promouvoir et développer la marque Rendez-vous en France à l'international, pour donner envie au monde de visiter la France ;

- adapter l'offre française à la demande touristique nationale et internationale, améliorer la qualité en s'appuyant à la fois sur nos services d'ingénierie et sur notre connaissance des marchés émetteurs ;

- accompagner chacun de nos partenaires, privés comme publics, en vue d'accroître leur compétitivité économique.

Lancée dès 2008 lors des Assises nationales du tourisme, la **stratégie Destination France 2010-2020**, élaborée par Atout France, impulse dans ce cadre une politique volontariste pour le tourisme français à l'horizon 2020. L'objectif en est d'augmenter de 3,5 % par an la valeur dans le secteur et de redevenir la première destination en Europe en termes de recettes touristiques à l'horizon 2020. Elle est complétée par un plan marketing à cinq ans, qui en décline sur la période 2010-2015 les orientations, en particulier sur le levier promotionnel.

En outre, Atout France assure, conformément aux prévisions de la loi du 22 juillet 2009, un certain nombre de **missions d'intérêt général** concernant le classement des hébergements touristiques et l'immatriculation des opérateurs de voyage et de séjours et des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeur.

b) Une action positive et appréciée en tant qu'opérateur de l'État dans la mise en œuvre de la loi de 2009

Ainsi que cela a été souligné dans les développements précédents y étant consacrés, et sous réserve des quelques ajustements nécessaires qui ont été relevés, le **rôle d'opérateur d'État** d'Atout France en ce qui concerne le classement des hébergements touristiques, l'immatriculation des opérateurs de voyage et de séjours et celle des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeur a été **tenu de façon satisfaisante**.

Ainsi que nos deux collègues députés auteurs du premier rapport d'évaluation de la loi du 22 juillet 2009 l'ont fait valoir, Atout France s'est révélé être un « *maître d'œuvre efficace de la loi* », ce qu'ont d'ailleurs pu confirmer les différents représentants des professions concernées par son action en ces domaines.

c) Des limites en termes de moyens de promotion et de représentativité

- (1) Un budget insuffisant au regard des missions confiées en matière de promotion

En 2013, Atout France dispose d'un **budget de près de 74 millions d'euros** provenant de la subvention de l'État (31,8 millions d'euros), du volume de partenariats générés avec les collectivités et les opérateurs privés (33,66 millions d'euros) et de ressources ponctuelles (8,4 millions d'euros).

Ce budget global est **en régression** par rapport au budget cumulé des deux entités qu'Atout France est venu remplacer en raison de la réforme de 2009. De plus, il est en recul cette année, du fait de la diminution de 4,5 % de la dotation publique par rapport à 2012 ; celle-ci s'inscrit dans la logique de la convention passée avec l'État, qui prévoit tout à la fois une réduction des moyens et une augmentation des objectifs.

Selon M. Christian Mantei, directeur général d'Atout France¹, ce recul se répercutera de façon homogène sur l'ensemble des missions de l'agence : promotion, observation et ingénierie. Ainsi, Atout France passera de 330 équivalents temps plein à 319 en 2013, ces départs concernant tant le siège que les bureaux à l'étranger.

Dans un contexte de concurrence accrue à l'international sur le marché du tourisme, où les pays émergents (Brésil, Russie, Chine, Inde ...) voient leur activité « tourisme » augmenter chaque année, ce budget, de l'aveu des représentants d'Atout France auditionnés par vos rapporteurs, est **insuffisant au regard de l'ampleur des défis à relever**.

Quoique devant être maniée avec précaution, la comparaison avec un pays comme l'Espagne, qui figure parmi les premières destinations touristiques mondiales, illustre bien cet état de fait : la somme du budget des autonomies espagnoles consacrées à la promotion du tourisme s'élève à 300 millions d'euros, auxquels se rajoute une dotation d'une centaine de millions d'euros apportée par l'État.

Si l'activité menée par Atout France à destination des professionnels (*B to B*) est satisfaisante, celle réalisée **à l'attention des particuliers** (*B to C*) reste, faute de moyens, **en deçà des besoins**, selon les responsables du groupement. À titre d'exemple, l'achat de mots-clefs sur les moteurs de recherche, qui tend à devenir une étape incontournable dans le choix et l'organisation de séjours par les consommateurs, est trop onéreux pour le groupement, alors que les acteurs privés d'une certaine taille sont en mesure d'y recourir.

¹ Le budget dédié au tourisme est faible, article de M. Christian Mantei dans *L'écho touristique* du 11 janvier 2013.

- (2) Une activité trop institutionnelle et insuffisamment représentative de la diversité des types de tourisme.

Atout France est administré par un conseil d'administration de 29 membres dont un tiers sont des représentants de l'État et deux tiers sont des professionnels du tourisme, et élit un président. Sur proposition de ce conseil, le Ministre – lui-même président de l'assemblée générale d'Atout France – nomme le directeur général. La tutelle du GIE que constitue Atout France est assurée, au nom du ministre ou du secrétaire d'État, par la sous-direction du tourisme.

COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU GIE ATOUT FRANCE

(ARRÊTÉ DU 14/09/2012)

7 représentants de l'État :

- M. Jacques Augustin, commissaire du Gouvernement ;
- M. Pierre Brunhes, représentant du ministre chargé du tourisme ;
- M. Philippe Belaval, représentant du ministre chargé de la culture ;
- M. Vincent Bouvier, représentant du ministre chargé de l'outre-Mer ;
- M. Pierre Schwartz, représentant du ministre chargé de l'agriculture ;
- M. Emmanuel Berthier, représentant du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

12 personnalités qualifiées, personnes physiques ou dirigeants de personnes morales, nommées par le ministre chargé du tourisme :

- M. Philippe Augier, président de France-Congrès ;
- M. Gilles Seigle, directeur du développement territorial et du réseau de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) ;
- M. Gérard Brémond, président-directeur général du groupe Pierre et Vacances ;
- M. Philippe Gas, président-directeur général de Disneyland Paris ;
- Mme Bariza Khiari, sénatrice de Paris ;
- M. André Marcon, président de l'Assemblée française des chambres de commerce et d'industrie (AFCCI) ;
- M. Didier Martin, vice-président de la Fédération nationale des comités régionaux du tourisme (FNCRT) ;
- M. Denis Hennequin, président du groupe ACCOR ;
- M. Jean-Cyrille Spinetta, président-directeur général d'Air-France ;
- Mme Karine Roy-Camille, présidente du Comité martiniquais du tourisme ;
- M. Didier Chenet, président du Syndicat national des hôteliers restaurateurs cafetiers traiteurs (SYNHORCAT) ;
- M. François Huwart, ancien ministre, maire de Nogent-le-Rotrou ;

- M. André Chapaveire, président de la Fédération nationale des comités régionaux de tourisme (FNCRT) ;
- M. Jean-Pierre Serra, président du Réseau national des destinations départementales (RN2D) ;
- M. Jean Burtin, président de la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'Initiative (FNOTSI) ;
- M. Patrick Brault, président de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein-air (UNAT) ;
- M. Georges Colson, président du Syndicat national des agents de voyages (SNAV) ;
- M. Roland Heguy, président de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) ;
- M. Marc Francina, président de l'Association nationale des maires des stations classées et communes touristiques (ANMSCCT) ;
- M. Gilbert Blanc-Tailleur, président de France Montagne.

4 représentants des adhérents, élus par chacun des quatre collèges de l'assemblée générale ;

- M. Olivier Lépine, directeur général Biarritz Tourisme, au titre du collège des adhérents représentant les collectivités territoriales, comités régionaux et départementaux de tourisme, offices de tourisme et syndicats d'initiative, fédérations syndicales et organismes professionnels et plus généralement des organismes n'exerçant pas, à titre principal, d'activité commerciale ;

- Mme Christine Pujol, directrice de Cité Hôtels, au titre du collège des adhérents représentant les personnes physiques ou morales ayant une activité commerciale liée à l'hébergement, la restauration, le transport et l'organisation du tourisme réceptif ;

- Mme Catherine Simon Marion, déléguée générale du Château du Clos Lucé, au titre du collège des adhérents représentant les personnes physiques ou morales ayant une activité commerciale liée à la fourniture de services (hors ceux liés à l'hébergement, la restauration, le transport et l'organisation du tourisme réceptif) utilisés par les touristes ;

- M. Nicolas Jabaudon, directeur de l'office de tourisme Médoc Océan, au titre du collège des membres associés représentant les organismes qui bénéficient de services limités par rapport aux prestations fournies par Atout France à ses membres.

Il ressort de la composition de l'instance dirigeante de l'unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme plusieurs éléments limitatifs.

D'une part, son **caractère extrêmement institutionnel**, quasi administratif. L'Agence est un organisme parapublic relativement lourd, dont le fonctionnement est nécessairement sujet à une certaine inertie, à l'instar des comités régionaux ou départementaux de tourisme, à une échelle plus restreinte. Or, plusieurs des personnes auditionnées ont plaidé pour un mode d'organisation et de fonctionnement plus léger, réactif et proche de celui d'une entreprise, avec objectifs, stratégie et évaluation.

Par ailleurs, l'instance dirigeante est dominée, pour sa partie socio-professionnelle, par des **représentants de grands groupes** dont la vision du tourisme est relativement standardisée et assez peu diversifiée. Les représentants du tourisme rural, qui représente un secteur très important du tourisme français, ont ainsi exprimé le sentiment de se sentir peu intégré dans la gouvernance de l'Agence.

II. LA MODERNISATION ET LA RÉNOVATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE

1. Le classement des hébergements touristiques

a) Un ancien système de classement technique et peu valorisant

La logique de la procédure de classement d'avant 2009, qui dépendait de l'arrêté du 14 février 1986 modifié par les arrêtés des 27 avril 1988 et 7 avril 1989, était **d'ordre essentiellement administratif**. Elle s'appuyait sur des critères limités, techniques et sans relation directe avec la satisfaction du client. Compétent pour procéder au classement des hôtels, le préfet se prononçait sur l'avis de la commission départementale d'action touristique (CDAT), qui elle-même se référait au rapport de terrain des services déconcentrés de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF). Le classement distinguait six catégories, allant de « 0 étoiles » à « 4 étoiles luxe », et était accordé pour une durée illimitée. Conséquence de sa nature administrative, il était gratuit pour l'hôtelier.

Ce dispositif s'était avéré poser un certain nombre de problèmes à la fin des années 2000.

Remontant à plus de vingt ans et n'ayant jamais été réactualisé, il **ne correspondait alors plus aux standards de qualité ayant cours à l'international**. Son vieillissement n'avait pas incité les hôtels à se moderniser et à monter en gamme, provoquant une baisse de qualité générale de notre parc hôtelier, et donc une perte de compétitivité par rapport à une concurrence étrangère qui avait au contraire beaucoup progressé dans de nombreux pays. Ainsi, pour des raisons de normes inadaptées à la réalité du produit hôtelier, le parc hôtelier « 2 étoiles » était prédominant dans notre pays avant la réforme, là où le parc hôtelier « 3 étoiles » constitue dans les autres destinations disposant d'un classement le parc d'hébergement principal en volume d'établissements et de capacité.

Conséquence indirecte de ce vieillissement de nos infrastructures hôtelières, le **secteur bancaire s'en était progressivement désengagé**, craignant des modèles économiques perçus comme fragiles ou risqués. De plus, la rigidité marquée du système de classement, qui était en outre différent pour chaque mode d'hébergement (hôtels de tourisme, camping, parc résidentiel de loisir, résidences de tourisme, villages de vacances, meublés de tourisme et villages résidentiels de tourisme), était de nature à **décourager bon nombre de petites structures d'y recourir**, et ce d'autant plus qu'il était facultatif.

b) Un nouveau dispositif issu de la loi de 2009 plus qualitatif

La réforme de la classification des hôtels de tourisme a été lancée en juin 2008 lors des Assises nationales du tourisme par le secrétaire d'État chargé du tourisme, M. Hervé Novelli. Prévues par les articles 10 et suivants de la loi du 22 juillet 2009, elle a eu pour objet général d'**harmoniser les systèmes de classement** entre chaque mode d'hébergement et de **renforcer leur lisibilité** pour le client, ainsi que d'**inciter les professionnels à améliorer leur offre** pour mieux affronter la concurrence internationale.

Au terme de la nouvelle procédure, il n'y a toujours aucune obligation à faire classer son hôtel, la démarche demeurant **purement volontaire** de la part de l'hôtelier. Ce dernier est cependant contraint de la suivre s'il souhaite bénéficier de l'appellation « hôtel de tourisme » et pouvoir arborer un panneau affichant le nombre d'étoiles de son établissement.

Le classement s'étage désormais de « **1 étoile** » à « **5 étoiles** », pour tous les hébergements, avec une **distinction « palace »** instaurée pour les plus luxueux hôtels. Une cinquième étoile a donc été créée à cette occasion, qui est venue remplacer le classement en « 4 étoiles luxe », afin de s'aligner sur les pratiques des autres grandes destinations internationales.

LA GRILLE DE CLASSIFICATION DES HÔTELS EN ÉTOILES

Les **hôtels « 1 étoile »** correspondent à l'**hôtellerie économique**. Ils offrent un « équipement minimal et fonctionnel », adapté pour accueillir essentiellement une clientèle francophone, dont le critère de choix est avant tout financier. L'accueil est assuré au minimum huit heures par jour. D'autre part, au niveau des équipements, la surface du hall de réception ainsi que celle des salons doit au moins être de 20 m². Celle d'une chambre double doit être au minimum de 9m² sans prendre en compte les sanitaires qui peuvent être privés ou communs.

Les **hôtels « 2 et 3 étoiles »** correspondent au **milieu de gamme**. On y trouve du personnel qui parle au moins une langue officielle européenne en plus du français. L'accueil y est garanti au moins dix heures par jour. La surface minimale de la chambre double est de 9 m² hors sanitaires pour les 2 étoiles et de 13,5 m², sanitaires inclus, pour les « 3 étoiles ». La différence avec un hôtel « 1 étoile » se juge également à la superficie des espaces communs, notamment le salon, qui fait au moins 50 m² dans un « 3 étoiles » contre 20 m² en 1 étoile.

Les **hôtels « 4 et 5 étoiles »** indiquent une **hôtellerie haut de gamme et très haut de gamme**. Les chambres sont spacieuses, au moins 16 m², sanitaires inclus, en « 4 étoiles », et 24 m² en « 5 étoiles ». Dans les hôtels de plus de 30 chambres, l'accueil est assuré 24 h sur 24. Deux langues étrangères, dont l'anglais, sont requises dans un « 5 étoiles », ainsi que le service en chambre, l'accompagnement jusqu'à la chambre et la possibilité de dîner à l'hôtel. D'autres avantages spécifiques caractérisent le « 5 étoiles », comme un service de voiturier, une conciergerie ainsi que des équipements spécifiques dans les chambres tels qu'un coffre-fort et l'accès à Internet. La climatisation est obligatoire.

La **distinction « palace »** est décernée à quelques **hôtels de luxe** censés incarner « l'excellence à la française », au terme d'un double processus de sélection : objectif dans un premier temps, l'instruction des dossiers étant diligentée par Atout France sur la base de critères matériels ; subjectif dans un second temps, sur la base de la recommandation d'un jury présidé par l'écrivain et académicien Dominique Fernandez, prenant en considération la situation géographique de l'hôtel, son intérêt historique, esthétique ou patrimonial particulier ainsi que les services qui y sont offerts.

Les hôtels avaient, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2009, jusqu'en juillet 2012 pour demander leur classement selon le nouveau dispositif. Ils pouvaient, jusqu'à cette date, continuer d'utiliser le classement qu'ils avaient obtenu sous l'empire de la précédente législation, ce qui devenait ensuite interdit.

Règlementée par un arrêté du 23 décembre 2009 fixant les normes et procédures de classement des hôtels de tourisme, la nouvelle procédure distingue désormais **246 critères** répartis dans trois grands chapitres – équipements, service au client, accessibilité et développement durable – en vue de **mieux appréhender l'ensemble des éléments concourant à la qualité de service**. Elle fonctionne selon un système à points, octroyés pour chacun des critères, dont certains sont obligatoires et d'autres optionnels. La combinaison de critères obligatoires et optionnels doit permettre de mieux prendre en compte la spécificité de chaque établissement et son positionnement commercial, que ces particularités soient géographiques, statutaires ou architecturales.

Ne sont admis à bénéficier de ce nouveau dispositif de classement que les établissements ayant un **minimum de 6 chambres**, et ceci en vue de bien distinguer le service d'hôtellerie de celui de chambre d'hôtes, qui ne peuvent proposer plus de 5 chambres.

L'hôtelier désirant faire classer son établissement doit se procurer un **prédiagnostic**, qui lui permettra de savoir s'il respecte un nombre suffisant de critères pour postuler dans une catégorie donnée. Une formation spécifique, ainsi qu'un site d'évaluation en ligne, ont été mis en place par l'UMIH pour faciliter la tâche des professionnels.

Le remplissage de ce pré diagnostic va déclencher la **visite d'inspection** permettant un éventuel classement. Ce contrôle est effectué, non plus par des agents de la DGCCRF, mais par des **organismes privés, accrédités** par le Comité français d'accréditation (COFRAC). L'accréditation est délivrée par cet organisme pour une durée de quatre ans et donne lieu à un audit annuel de suivi par les auditeurs mandatés par le COFRAC. Pour les établissements prétendant au classement dans la catégorie « 4 étoiles » et « 5 étoiles », cette inspection est précédée d'une visite mystère.

LE SYSTÈME DE L'ACCREDITATION

Le nouveau système de contrôle de l'hébergement touristique mis en place par la loi du 22 juillet 2009 fait appel à l'accréditation selon une procédure en deux temps : le COFRAC accrédite un certain nombre d'organismes de contrôle, qui vont eux-mêmes aller inspecter les structures d'accueil touristique et remplir un dossier d'évaluation qui servira de base à l'administration lorsqu'elle leur confèrera leur classement.

Le COFRAC, créé en 1994 sous le régime associatif de la loi du 1er juillet 1901, a été désigné comme unique instance nationale d'accréditation par le décret du 19 décembre 2008. Entièrement autofinancé, il comprend dans ses instances des représentants des différentes parties intéressées à l'accréditation.

Les organismes de contrôle, quant à eux, présentent une physionomie très hétérogène, allant de grands bureaux de contrôle (Apave, Veritas ...) à, plus couramment dans le secteur touristique, de petites structures plus locales. En matière d'hébergement touristique, les demandes d'accréditation ont augmenté durant les deux années suivant l'entrée en vigueur de la loi, avant de diminuer, les besoins en matière de classement ayant été satisfaits en grande partie. On comptait ainsi 33 organismes accrédités en ce domaine en 2010, 50 en 2011, 54 en 2012, et 44 en 2013.

Le coût d'une accréditation est d'environ 5 000 euros par an pour les structures basiques, soit 20 000 euros pour les quatre ans pour lesquels est donnée l'accréditation.

Selon la représentante du COFRAC auditionnée par vos rapporteurs, le **système d'accréditation fonctionne de façon satisfaisante**. Les difficultés d'origine de certains organismes accrédités à respecter le cahier des charges de l'accréditation (un cinquième d'entre eux a nécessité une deuxième visite du COFRAC), habituelles au lancement d'un nouveau dispositif d'accréditation, ont depuis été résorbées. Et le mécanisme ne présente pas plus de problème que dans d'autres secteurs que celui du tourisme, selon la responsable du COFRAC auditionnée.

Une fois la visite de contrôle réalisée, l'auditeur de l'organisme évaluateur remet à l'hôtelier un **rapport de contrôle**. Ce dernier le transmet, au sein d'un dossier comportant d'autres pièces administratives, auprès de sa préfecture dans un délai de trois mois. Cette dernière statue sur sa demande qui, en cas d'issue positive, donne lieu à un **arrêté préfectoral de classement** dans l'une des cinq catégories. Ce document donne à l'hôtelier le droit d'apposer sur son établissement un **panonceau** de classement, dont l'apparence a été standardisée et modernisée lors de la réforme de 2009.

c) D'importants avantages espérés de la réforme

Les **anciennes normes** n'avaient pas été révisées depuis de nombreuses années, certaines datant de plus de 30 ans. Elles n'incluaient que les critères **techniques** des établissements. Les classements étaient attribués « **à vie** », sans condition de durée, généralement à l'ouverture de l'établissement, et étaient donc devenues **largement archaïques**.

Au contraire, les **nouvelles normes** seront révisées **tous les cinq ans**, en concertation avec les professionnels et les consommateurs. Leur avis, ainsi que celui des services de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) du ministère de l'économie, est en effet requis par Atout France, structure à laquelle la loi a confié la gestion des normes de classement. Celle-ci transmet ensuite les projets de normes à la commission de l'hébergement touristique marchand, avant de faire l'objet d'un arrêté ministériel.

Les nouvelles normes sont beaucoup **plus nombreuses** et **qualitativement plus abouties**. Elles intègrent tous les critères de niveau de confort et de qualité de service, par exemple les langues parlées en réception.

Les classements actuels étant attribués pour une durée limitée et faisant l'objet de visites d'inspection réalisées par des organismes indépendants spécialisés, les professionnels devront donc **continuer d'investir** pour maintenir ou faire progresser leur offre, en vue de conserver ou d'améliorer leur classement.

Les avantages de ce nouveau classement sont, pour les clients, d'avoir des **repères identiques** pour tous les modes d'hébergement et prenant en compte la qualité de service et le niveau de confort. Pour les professionnels, le classement par « étoiles » correspond aux **standards internationaux** et leur permet d'avoir une meilleure visibilité à l'étranger. Leur **référencement** par de nombreux opérateurs de voyages et de séjours est conditionné au classement de l'établissement selon ces nouvelles normes. La valorisation du niveau de classement sur les sites de réservation et d'opinion est également un atout important.

d) Un bilan en demi-teinte

La révision du classement hôtelier est citée dans le rapport 2011 sur la compétitivité du secteur du tourisme et du voyage, commandé par le Forum économique mondial, parmi les facteurs valant à la France d'entrer dans le trio de tête des destinations les plus compétitives en 2011, sur un total de 139 pays, alors qu'elle figurait à la dixième place en 2008¹.

¹ Étude réalisée par le cabinet de conseil en stratégie Booz & Company, recourant à plus de 60 variables pour mesurer l'attractivité des destinations, comme la réglementation, l'hygiène/santé et la sécurité, l'infrastructure, les niveaux de prix locaux et les aspects culturels, la protection de l'environnement ...

Cependant, dans son application concrète, cette réforme, certes nécessaire sur le principe, a rencontré plusieurs types d'obstacles rendant son effectivité variable selon les types d'hébergement.

(1) Un bon taux de reclassement pour l'hôtellerie de chaîne et de plein air

D'une façon générale, le taux de reclassement peut paraître aujourd'hui **satisfaisant** pour l'**ensemble des hébergements touristiques**. 70 % des hôtels de l'ancien classement ont ainsi été reclassés à partir des nouveaux critères, ce qui correspond à 85 % des chambres existantes, soit 11 984 hôtels au total.

De fait, la réforme semble avoir été **aisément intégrée et appliquée par les grandes chaînes hôtelières**, qui possèdent les compétences techniques et juridiques pour préparer leurs demandes de classement sur une vaste échelle, et les capacités financières pour en assumer le coût.

Le reclassement de l'**hôtellerie de plein air**, qui bénéficie d'un réel engouement, s'est globalement **très bien passé**, puisqu'il atteint 86 % pour les seuls campings. Seules les structures municipales semblent éprouver des difficultés.

Derrière ces chiffres valorisants, sur lesquels l'administration et le Gouvernement communiquent volontiers, se cachent pourtant des **problématiques bien plus délicates** à traiter.

(2) Un reclassement délicat pour la petite hôtellerie.

Si les grandes chaînes et infrastructures hôtelières étaient « armées » pour mettre en œuvre la nouvelle procédure de classement, les petits hôteliers ont éprouvé des difficultés.

Ceci a été souligné par l'UMIH de façon insistante lors de son audition. L'organisation a fait état de la **fragilité financière** dans laquelle se trouve aujourd'hui une partie conséquente des petits hôteliers, qui l'empêche de financer à la fois la procédure de classement, mais aussi les investissements de modernisation qui pourraient lui permettre de monter en gamme. Rappelant que notre pays perdait un hôtel par jour, elle a mis l'accent sur les très nombreuses contraintes annexes pesant sur ce type d'hôtellerie et accroissant d'autant pour elle les difficultés de reclassement.

Les mises aux normes demandées aux hôteliers en matière d'**accessibilité des handicapés** par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées à partir du 1^{er} janvier 2015 figurent parmi les plus pesantes de ces contraintes.

En effet, les décrets d'application de cette loi autorisent des lectures interprétatives, les démarches administratives de demandes de dérogations sont lourdes, les difficultés pratiques de mises aux normes multiples et surtout le coût financier important, en particulier pour les petits établissements.

(3) Des problématiques spécifiques aux meublés de tourisme.

Pour ces catégories d'hébergement, continuent de **coexister plusieurs types de classement**, ce qui n'est pas sans poser de problèmes de lisibilité et de cohérence. Le classement en **étoiles** prévu par la loi du 22 juillet 2009 s'applique aux meublés de tourisme, de la même façon qu'aux hôtels. Mais avec ce classement réglementaire, qui sert de base notamment pour l'établissement de l'imposition, continuent de coexister les anciens **labels** privés établis par les fédérations dont relèvent les différents types de meublés : « épis » pour les Gîtes de France, « clés » pour Clévacances, « fleurs » pour Fleurs de soleil...

Ceci n'est pas sans poser plusieurs problèmes. Tout d'abord, le reclassement des meublés selon les normes réglementaires en étoiles est **relativement lent**. Le nombre de meublés de tourisme classés est ainsi passé de 45 000 avant la réforme de 2009 à 15 000 aujourd'hui ; le solde est constitué de meublés qui n'ont pas déposé leur dossier de classement, ou dont le dossier n'a pas encore été traité, et qui n'apparaissent donc pas dans la comptabilisation réalisée selon le nouveau système.

Si le nombre de meublés classés devrait logiquement progresser avec le temps, il n'est pas certain qu'il revienne au niveau de celui d'avant la réforme. En effet, le nouveau dispositif repose sur le volontariat, et s'accompagne de **coûts** pour les demandeurs qui peuvent être considérés comme un obstacle au classement. Selon les territoires, ceux-ci varieraient entre 150 et 300 euros, ce qui peut s'avérer **dissuasif** pour des propriétaires aux moyens modestes cherchant à louer une résidence secondaire quelques mois ou semaines dans l'année.

L'existence d'une pluralité de classements peut par ailleurs laisser les utilisateurs **perplexes**. Le classement en étoiles, considéré par les prestataires comme administratif, est **peu valorisé**. Gîtes de France, la principale fédération de meublés, a d'ailleurs rappelé à vos rapporteurs qu'elle n'était pas demandeuse d'une telle réforme. Sa communication et son *marketing*, ainsi que celui des prestataires qu'elle fédère, continue d'ailleurs à se faire autour des « épis » qu'elle octroie, tout comme chacun des autres labels recourt à son propre système de labellisation.

Quoique peu usité par les professionnels, ce classement peut toutefois être mis en parallèle avec les classements privés, avec lesquels il ne coïncide pas nécessairement, même si des efforts ont été faits pour tenter de caler les différentes grilles de classement : les offices de tourisme ont ainsi constaté une réelle confusion pour la clientèle touristique due à **l'inadéquation des « étoiles » avec les différents labels** (nombre de « clés » pour Clévacances ou « épis » pour Gîtes de France). Sachant que la pluralité de ces classements privés accroît encore le manque de clarté d'ensemble.

En outre, la montée en gamme portée par le classement en étoiles, que d'aucuns jugent artificielle, entrerait en **conflit** avec les différents labels. Un meublé « 4 étoiles » pourrait ainsi valoir à présent « 3 clés » ou « 3 épis ». Et en l'absence de classement, le risque existe qu'il y ait un **décalage** entre le descriptif du meublé tel que fourni par le prestataire et la réalité du produit telle que vécu par le client : le « papier ne refuse pas l'encre » et une prometteuse « vue sur mer » peut se réduire à apercevoir un bout de rivage au lointain à travers la lucarne des toilettes ...

A la coexistence de plusieurs types de classement se superpose celle de **plusieurs systèmes de contrôle** : l'un consistant en une quinzaine d'organismes accrédités par le COFRAC, l'autre en un très grand nombre -plusieurs centaines- d'organismes locaux de tourisme dont l'activité est laissée à l'appréciation des collectivités dont ils relèvent ou pour lesquelles ils interviennent. Ce dualisme est problématique en ce que ce second type d'organisme n'est pas soumis à un cahier des charges aussi exigeant que celui vérifié par le COFRAC. De plus, l'indépendance et l'impartialité de ces organismes, liés de près à leur collectivité de rattachement, a pu être remise en cause.

Dans une problématique contiguë, la **gestion de la liste des meublés** de tourisme, qui était auparavant de la compétence d'Atout France, a été confiée aux **comités départementaux de tourisme**, qui semblent mieux armés et plus proches du terrain pour l'assurer. Or, ceci ne serait pas sans poser un **souci concurrentiel**. En effet, ces comités, qui gèrent quasi exclusivement le label « Clévacances », peuvent être tentés de le privilégier au détriment d'autres labels, par exemple en réduisant la tarification du classement pour les prestataires y recourant.

Enfin, le choix par les meublés du classement en étoiles emporte des **conséquences fiscales** importantes, qui peuvent mettre en difficulté ceux n'étant pas classés. En effet, le classement d'un meublé permet à son propriétaire, s'il choisit le régime forfaitaire du micro-BIC - ce qu'il est naturellement porté à faire, car le choix d'un régime au réel n'est pas intéressant fiscalement - de bénéficier d'un abattement de 71 % sur leur chiffre d'affaires. Or, si le meublé n'est pas classé, cet abattement tombe à 50 %. C'est là une incitation forte pour les propriétaires de meublés à obtenir un classement, mais un manque à gagner pour ceux éprouvant des difficultés, notamment financières, pour s'engager dans une telle démarche.

(4) Un objectif d'économie loin d'être atteint.

Le dessaisissement des services de l'État au profit d'organismes accrédités, pour l'instruction des dossiers de classement, était censé alléger le **coût du dispositif pour les finances publiques**. Or, nul n'a été capable de renseigner vos rapporteurs sur l'atteinte d'un tel objectif d'économie des deniers publics. Il semblerait, au surplus, que le « zèle » des services préfectoraux dans la procédure de classement réduise les gains escomptés en termes de personnel et de temps de gestion consacré à ces dossiers.

A l'inverse, le nouveau classement a désormais un **coût pour les hôteliers** souhaitant y recourir. Selon les éléments ressortant des offices de tourisme, le désengagement des services de l'État dans les procédures de classement, effectuées désormais par des organismes extérieurs et les coûts qui en résultent, peuvent constituer de réels freins au classement, tout particulièrement pour l'hôtellerie indépendante.

(5) Une montée en gamme parfois artificielle de nombreux hôtels.

Là où le précédent dispositif de classement comptait quatre catégories différentes (de une à quatre étoiles), le nouveau en compte cinq (avec une cinquième étoile)¹. Il en résulte un **effet mécanique à la hausse** des classements moyens pour l'ensemble des hôtels.

Le sentiment du **caractère artificiel de cette montée en gamme** a été ressenti par la clientèle française. Par exemple, certains hôtels, anciennement classés « 3 étoiles », ont été reclassés en « 4 étoiles » et ne correspondent pourtant pas à l'image et au service que se font les Français d'un « 4 étoiles ».

Il convient de veiller, dans la procédure de mise au point des normes de classement et des cahiers des charges qui les accompagnent, à ce que le nouveau classement **conserve toute sa pertinence et sa crédibilité**, notamment à l'égard d'une clientèle étrangère habituée aux standards de classement internationaux.

(6) Une inadéquation du nouveau classement avec le barème de la taxe de séjour

À ce jour, un nombre important d'établissements n'est toujours **pas classé** selon la nouvelle procédure. De ce fait, et selon les termes de la loi, ces derniers pourraient se retrouver dans la catégorie « non classée » ou « sans étoile » et se situeraient ainsi dans la **tranche la plus basse** du barème de la taxe de séjour (entre 0,20 et 0,40 euros).

¹ Si l'on met de côté les distinctions reconnues à l'hôtellerie exceptionnelle, « 4 étoiles luxe » dans l'ancien système, « palace » dans le nouveau.

Ceci risquant d'engendrer un **manque à gagner conséquent** pour le financement des politiques touristiques locales, de nombreuses **collectivités** ont pris des mesures transitoires en appliquant le tarif par équivalence dès lors que la mention « *et tout autre établissement de caractéristiques équivalentes* » figure dans la grille des tarifs.

Cette situation ne sera plus envisageable sur le long terme et certains établissements pourront revendiquer, en cas de litige, leur catégorie « non classée », malgré un niveau de prestation plus élevé. Cela pourrait avoir des conséquences néfastes sur le **budget des offices de tourisme** constitués en EPIC qui perçoivent, dans ce cas de figure précis, la totalité du prélèvement de la taxe de séjour.

En outre, le décret du 6 octobre 2011 relatif aux barèmes de la taxe de séjour applicable aux hôtels de tourisme, aux résidences de tourisme, aux terrains de camping et de caravanage et aux villages de vacances classés « 5 étoiles » n'est pas allé assez loin dans la prise en compte de l'entrée en vigueur du nouveau classement des hébergements touristiques.

Pour parachever cette réforme, il faudrait en effet envisager la création d'une nouvelle tranche « 5 étoiles » et « palace », différenciée de celle « 4 étoiles », ainsi qu'une augmentation sensible de la tranche des établissements « non classés » ou des « sans étoiles » afin notamment de les inciter au classement.

2. Les mesures en faveur de la restauration

a) La baisse de la TVA dans la restauration

(1) Une revendication de longue date nécessitant un accord européen

La filière de la restauration commerciale est un **acteur clé pour l'économie française**¹. Représentant 600 000 emplois salariés et pesant 50 milliards d'euros, elle joue un rôle majeur dans l'attractivité de la France sur le plan touristique.

L'inscription au patrimoine immatériel de l'UNESCO du repas gastronomique des français, ou encore la motivation déclarée des touristes étrangers à découvrir la gastronomie française, expliquent en partie les 40 % de chiffre d'affaires hors taxe du tourisme international en France portés par la restauration, et sa contribution à hauteur de 62,3 % du chiffre d'affaires hors taxe des activités du tourisme en France.

¹ Les chiffres sont tirés de l'étude économique sur le secteur de la restauration réalisée par Eurogroup Consulting en février 2012.

La baisse de la TVA dans ce secteur, longtemps soumise au taux normal de 19,6 %, est une **revendication ancienne de la profession**, remontant à plus d'une décennie. Dès les élections présidentielles de 2002, les huit principaux candidats s'étaient engagés à porter le dossier devant les instances communautaires, la fixation des taux de TVA se faisant à l'échelle européenne et dépendant d'une décision unanime des États membres.

Il aura cependant fallu attendre **sept ans de négociations** entre ces derniers - menées par la France - et d'échanges entre les institutions européennes pour que cette demande, présentée officiellement par la France à la Commission européenne en juin 2002, aboutisse.

En **mars 2009**, un **accord unanime** au sein du Conseil ECOFIN sur une nouvelle liste de produits et services pouvant bénéficier d'un taux réduit de TVA, incluant la restauration, est ainsi trouvé. Il se traduit par l'adoption de la directive 2009/47/CE du 5 mai 2009 du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée.

(2) Une mesure octroyée contre des engagements de la profession

En France, le Gouvernement réunit, fin **avril 2009**, les États généraux de la restauration. Il y signe, avec les organisations professionnelles du secteur, un **contrat d'avenir** prévoyant **divers engagements sur la période 2009-2012** en échange de la **baisse du taux de TVA**. Celle-ci est fixée à 5,5 % en métropole et 2,1 % dans les départements d'outre-mer ; elle prend effet à compter du 1^{er} juillet 2009.

LES QUATRE ENGAGEMENTS DU « CONTRAT D'AVENIR »

Engagement n° 1 : la baisse des prix

- Les professionnels de la restauration traditionnelle s'engagent à baisser leurs prix d'au moins 11,8 %, à travers une répercussion intégrale de la baisse de TVA sur au moins 7 des 10 produits pouvant constituer la base d'un repas complet.

- Les cafetiers et limonadiers doivent pour leur part répercuter intégralement la baisse de la TVA sur le prix du café, du thé et d'une boisson fraîche (au comptoir ou en salle).

- Le secteur de la restauration rapide, qui n'est concerné par la baisse du taux de TVA de 19,6 % à 5,5 % que pour ses ventes réalisées sur place, doit pratiquer une baisse de 5 % sur les menus phares de ses enseignes.

Engagement n° 2 : les créations d'emploi

Les restaurateurs s'engagent à créer 40 000 emplois supplémentaires dans les deux ans, dont 20 000 contrats en alternance, contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation.

Engagement n° 3 : l'amélioration de la situation des salariés

Les restaurateurs s'engagent à ouvrir immédiatement une négociation sociale visant à l'amélioration de la situation des salariés dans les domaines des salaires, de la protection sociale et de la formation, ces négociations devant être conclues avant la fin de l'année 2009. Ils s'engagent également à signer une convention de lutte contre le travail illégal ainsi qu'une convention relative à la sécurité et la santé au travail.

Engagement n° 4 : de nouveaux investissements

- Les restaurateurs s'engagent à réaliser un surcroît d'investissements afin de mettre aux normes leurs établissements, d'améliorer l'accueil et le confort, d'acquérir de nouveaux équipements et de moderniser les restaurants.

- Un fonds de modernisation doit être créé pour les accompagner dans leur démarche de modernisation.

- Les restaurateurs s'engagent également à porter le nombre de chefs d'établissements disposant du titre de « maître restaurateur » à 3 000 dans les trois ans.

Source : rapport d'information n° 3531, des députés Jean-Louis Léonard et Pascale Got, sur l'application de la loi de développement et de modernisation des services touristiques, juin 2012.

(3) Un aménagement du dispositif par la loi du 22 juillet 2009

Introduit par voie d'amendement gouvernemental devant l'Assemblée nationale, **l'article 22 de la loi du 22 juillet 2009** précise et renforce cette mesure. Il prévoit ainsi :

- son **extension aux ventes à consommer sur place**, hors boissons alcooliques ;

- la **suppression des avantages consentis au secteur en 2004 et 2006**, dans l'attente d'un éventuel accord sur la baisse de la TVA.

La loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement avait créé au profit des employeurs du secteur une aide à l'emploi de leurs salariés, ainsi qu'une aide à la prise en charge des cotisations vieillesse des conjoints collaborateurs.

Par ailleurs, la loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 avait, suite au contrat de croissance signé entre l'État et les professionnels du secteur, instauré un amortissement exceptionnel pour les investissements de mise en conformité, une dotation de provision de ce même type de dépenses, ainsi qu'un allègement de la fiscalité.

La suppression de l'ensemble de ces avantages a représenté environ 560 millions d'euros d'économies, ramenant le coût net de la baisse de la TVA dans la restauration à un peu plus de 2,4 milliards d'euros ;

- la **création d'un fonds de modernisation de la restauration**, pour une période allant jusqu'au **30 juin 2012**.

Ce fonds est alimenté par une contribution annuelle de 0,12 % des ventes hors TVA sur le chiffre d'affaires des restaurants et hôtels-restaurants dès lors qu'il dépasse 200 000 euros. Le produit de cette taxe est estimé à 30 millions d'euros par an.

Géré par Oséo, ce fonds distribue des prêts bonifiés aux restaurateurs en vue de faciliter la modernisation, la mise aux normes, la transmission et la reprise d'établissements commerciaux, ainsi que la promotion générale du secteur.

Son existence - et la taxe l'alimentant - n'ont pas été prorogés au-delà de la date butoir initiale du 30 juin 2012.

(4) La mise en œuvre de la mesure et ses suites

Durant l'été 2009, concomitamment à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2009, était mis en place un **comité de suivi** du dispositif. Composé de représentants des neuf organisations professionnelles signataires du contrat d'avenir, de quatre parlementaires, de représentants syndicaux, de représentants d'associations de consommateurs, d'organisations syndicales représentant les salariés du secteur et de personnalités qualifiées, il devait se réunir à un rythme semestriel.

En **septembre** de la même année était mis en place, avec Oséo, le **fonds de modernisation**, et lancé dans ce cadre le **prêt participatif pour la modernisation de la restauration** (PPMR).

Compris entre 30 000 et 120 000 euros pour une durée de remboursement de cinq ans, il apporte aux restaurateurs dont l'action s'est inscrite dans le cadre des engagements du contrat d'avenir un soutien dans leurs investissements de modernisation et de mise aux normes. L'objectif était de toucher 1 500 entreprises durant les trois ans de mise en œuvre du contrat d'avenir, pour 110 millions d'euros de PPMR par an.

En **décembre 2009** a été signé un **accord majoritaire syndicats** (CGT, FO et CFTC) - **patronat sur les salaires dans la restauration**. Il prévoit la pérennisation de la « prime TVA » pour les salariés, l'abaissement à 4 mois de l'ancienneté minimale pour la toucher, la fixation du premier niveau de la grille salariale à 1 % au-dessus du SMIC et la confirmation de la revalorisation moyenne de la grille des salaires de 6 %, du rajout de deux jours fériés, de la promotion du tutorat et des certificats de qualification professionnelle, et de la mise en place d'une mutuelle de santé.

Le **28 avril 2011**, à l'occasion du deuxième anniversaire du contrat d'avenir, est signé un **avenant** prévoyant :

- la création de 20 000 nouveaux emplois par an d'ici le 1^{er} juillet 2015 (le contrat initial ne portait que sur les deux premières années) ;

- l'augmentation d'au moins 5 000 par an en moyenne du nombre de bénéficiaires de contrats d'apprentissage ou de contrats de professionnalisation ;

- la labellisation de 1 500 nouveaux maîtres restaurateurs chaque année, afin d'atteindre un objectif de 7 500 titulaires de cette distinction en 2015 ;

- un objectif d'investissements de modernisation de 5 milliards d'euros d'ici 2015, favorisé par la mise en place d'un prêt à taux zéro financé par la taxe créée en 2009 et visant à renforcer la capacité d'investissement des petits établissements.

À la **mi-novembre 2012**, le président de la République, M. François Hollande, décidait de maintenir un taux réduit, mais de le **relever à 10 % à partir du 1^{er} janvier 2014** pour toutes les formes de restauration proposant des produits cuisinés ou fabriqués en vue d'une consommation immédiate. Un tel relèvement serait susceptible de rapporter 900 millions d'euros.

Le **23 novembre 2012**, sur la base des résultats du bilan du contrat d'avenir, la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, Mme Sylvia Pinel, a défini une **nouvelle feuille de route pour le contrat d'avenir** à l'horizon des cinq prochaines années prévoyant :

- la poursuite du dialogue social pour améliorer les conditions des salariés et lutter contre le travail illégal ;

- une amélioration de la formation pour répondre aux difficultés de recrutement dans les métiers de la restauration et poursuivre les efforts en matière d'emploi ;

- un renforcement de la qualité dans les établissements, qui passe par la mise en avant des produits fabriqués en France et la promotion de la « marque France » ;

- une nouvelle gouvernance pour le secteur, avec la mise en place d'un comité stratégique pour élaborer et assurer la mise en œuvre de cette feuille de route pour la filière restauration.

(5) Un bilan contrasté et contesté

La mesure de baisse de la TVA sur la restauration a pris effet au milieu de l'année 2009, dans une conjoncture économique particulièrement difficile, alors que la France venait de rentrer en récession.

Présentée officiellement comme une réforme devant bénéficier à un secteur qu'il s'agissait de conforter, elle a pu être analysée davantage comme un « **coup de pouce** » **ponctuel** à la fois à la profession et aux consommateurs. Son **coût fiscal** s'est avéré important à un moment où les marges de manœuvre budgétaires de l'État se sont tendues. Et l'**absence de contraintes** sur la profession a pu être analysé comme lui conférant un véritable « chèque en blanc ».

Le **Conseil des prélèvements obligatoires**, dès **octobre 2009**, remettait en cause le bien-fondé du recours à une modulation des taux de TVA pour stimuler l'emploi.

En **novembre** de la même année, la **commission des finances de notre assemblée** établissait un premier bilan négatif de la mesure et adoptait à l'unanimité un amendement au projet de loi de finances pour 2010 rétablissant un taux normal de TVA.

Notre collègue de la commission des affaires économiques, **M. Michel Houel**, nuancait largement cette analyse dans un **rapport d'octobre 2010**¹. Tout en précisant que le recul sur l'application de la mesure était encore largement insuffisant, et appelait un bilan définitif postérieur, le rapport du groupe d'études concluait que cette mesure avait « *fait ses preuves* », contrairement aux critiques alors récurrentes, et que ses effets positifs étaient « *suffisamment nombreux et significatifs pour justifier la poursuite de l'expérience au cours des prochaines années* ».

Les consommateurs, soulignait le rapport, ont pu bénéficier de baisses des prix significatives, sans doute moins importantes que celles auxquelles ils s'attendaient, mais conformes aux anticipations raisonnées des pouvoirs publics. L'emploi dans ce secteur d'activité a augmenté de près de 30 000 en un an grâce à la stimulation de la demande ainsi opérée. Enfin, les salariés ont bénéficié de revalorisations salariales et d'améliorations de leurs conditions de travail qui contribueront à restaurer l'attractivité du secteur.

Fin **octobre 2012**, le **député Thomas Thévenoud** remettait à son tour un **rapport** sur le sujet. Concluant que les engagements pris par la profession en 2009 n'ont pas été intégralement respectés, il plaidait pour un relèvement du taux.

Selon les chiffres de l'Insee auxquels le rapport se réfère, les prix dans la restauration ont reculé de 2,2 % à 2,5 %, soit moins que les 3 % attendus. Les montants directement restitués aux consommateurs, qui auraient dû être de 860 millions d'euros par an, ont été en moyenne de 590 millions par an jusqu'en décembre 2011, et plutôt de l'ordre de 400 millions depuis le 1^{er} janvier 2012.

¹ La TVA à taux réduit dans la restauration : une mesure qui fait ses preuves, rapport d'information n° 42 du 13 octobre 2010, fait, au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du groupe d'études « Artisanat et services », par M. Michel Houel.

Même constat sur les créations d'emplois, qui ont été moindres que prévu. En trois ans, le secteur aurait créé près de 70 000 emplois, soit 20 000 supplémentaires par rapport au rythme normal. Sur ce total, le rapport estime que seuls 6 504 emplois ont été créés chaque année du seul fait la baisse de la TVA, « soit une subvention de plus de 153 000 euros par emploi ».

En conclusion, notre collègue député proposait soit un retour au taux de 19,6 %, soit la création d'un nouveau taux intermédiaire, non chiffré, mais qui pourrait avoisiner les 11 ou 12 %.

Parallèlement à ces travaux parlementaires, la **ministre du commerce et du tourisme**, Mme Sylvia Pinel, a mené une **concertation** sur le sujet avec les acteurs du secteur. Elle a rendu ses conclusions publiques fin **novembre 2012**, celles-ci étant relativement nuancées.

La mesure a porté ses fruits, s'agissant du nombre de postes créés, a estimé la ministre : environ 50 000, ce qui correspond aux objectifs fixés. Le contrat d'avenir aurait également permis de favoriser le dialogue entre les organisations patronales et les syndicats de salariés, tandis que le régime de prévoyance applicable aux personnels de la branche a été amélioré.

En revanche, les prix n'ont pas suffisamment baissé : ils ont reculé de 1,4 % là où une diminution de 3 % était prévue. Les restaurateurs, il est vrai, ont été confrontés à une forte hausse du prix des matières premières. Enfin, des efforts resteraient à faire en matière de formation.

b) La promotion du titre de maître-restaurateur

(1) Un soutien affiché à la restauration de qualité

L'**article 21 de la loi du 22 juillet 2009** contient deux mesures visant la restauration.

Tout d'abord, il **supprime le classement en restaurants de tourisme**.

Cette catégorie de restaurants relevait de l'article D. 312-1 du code de tourisme. Elle correspondait à des restaurants « dont la clientèle est principalement touristique et qui peuvent être exploités toute l'année en permanence ou seulement en période saisonnière », répondant à des caractéristiques de confort et répondant aux réglementations en vigueur dans divers domaines. Le classement était attribué par le préfet pour trois ans.

N'ayant jamais vraiment trouvé sa place, reposant pour l'essentiel sur le respect de normes techniques et présentant peu d'intérêt pour les restaurateurs, il est finalement tombé en désuétude. C'est pourquoi il a été supprimé par la loi du 22 juillet 2009, qui lui a préféré un dispositif différent pour inciter les restaurateurs à renforcer la qualité de leur offre.

La **création du titre de maître-restaurateur** est ainsi la seconde mesure prévue par cet article 21. Ce dispositif, qui ne bénéficie qu'aux restaurateurs qui s'engagent volontairement dans la démarche d'amélioration de prestations qu'ils offrent, s'inscrit dans la perspective de « montée en gamme » de l'ancien classement des restaurants de tourisme. Il est toutefois plus attractif car accompagné d'importantes incitations fiscales, alors que ledit classement certifier simplement l'existence d'un certain niveau de prestation.

Il s'inscrit dans la logique du contrat d'avenir, qui stipulait à l'origine notamment que les restaurateurs s'engagent à porter le nombre de maîtres-restaurateurs à 3 000 sur la durée du contrat.

L'**attribution** du titre de maître restaurateur se fait pour quatre ans par le préfet de département, à l'issue d'un audit mené par une entreprise privée. Le cahier des charges à respecter pour y prétendre est défini par un arrêté du 14 septembre 2007. Il comprend 54 critères concernant les produits utilisés, la relation au client, les aménagements intérieurs et, le cas échéant, extérieurs, ainsi que l'hygiène, la sécurité et la propreté.

Le dispositif prévu par l'article 21 de la loi lie l'obtention de ce titre à un **dispositif fiscal incitatif**. L'article 244 *quater* Q du code général des impôts institue un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des sociétés ayant engagé des dépenses afin de satisfaire aux normes d'aménagement et de fonctionnement prévues par le cahier des charges. Ce crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses en question.

Dans les **dix priorités pour la restauration** qu'elle a annoncées le 24 juin dernier, la ministre en charge du tourisme, Mme Sylvia Pinel, figure la promotion de la qualité dans la restauration. À cet égard, est prévue une simplification du titre de maître-restaurateur. Celui-ci pourra être sollicité par les cuisiniers réalisant une cuisine entièrement « maison ». Le titre sera ouvert aux salariés des restaurants, afin de permettre à un plus grand nombre d'établissements d'en bénéficier et de valoriser les métiers, en cuisine ou en salle. Enfin, l'État devrait définir une nouvelle identité visuelle pour ce titre, avec une nouvelle plaque et un nouveau logo.

(2) Un titre demeurant peu usité et largement méconnu

L'**UMIH**, première organisation professionnelle de restaurateurs, s'est montrée **relativement critique** vis-à-vis de l'application de cette mesure lors de son audition.

D'un point de vue quantitatif, **2 500 titres environ** ont été décernés à ce jour. Si cela reste faible, ce chiffre n'est cependant pas loin de l'objectif initial de 3 000 titres octroyés. En revanche, l'objectif de 7 500 titulaires de cette distinction en 2015, fixé par l'avenant du 28 avril 2011 au contrat d'avenir, semble bien plus difficile à atteindre.

Le problème principal vient du fait que le titre de maître restaurateur n'est **pas connu ou mal connu** du grand public. Le manque de promotion du titre, mise à part une campagne de l'État, pourrait être un facteur explicatif de ce déficit de notoriété.

L'**association française des maîtres-restaurateurs**, lancée en juin 2010 en vue de le promouvoir, semble entretenir des relations difficiles avec une majeure partie de la profession. Celle-ci, regroupée au sein de l'UMIH, lui reproche d'être venue « polluer » l'image du titre d'État et de n'avoir pas utilisé de façon pertinente les fonds destinés à sa promotion. Elle demande en conséquence à que sa gestion soit confiée à Atout France, au sein de laquelle une commission spéciale serait créée à cet effet.

La **ministre** souhaite quant à elle **développer et renforcer** le titre de maître-restaurateur. Fin novembre 2012, elle a annoncé que le Gouvernement travaillerait avec les restaurateurs à la définition et à la mise en œuvre d'ici l'été d'un titre rénové et plus lisible. Ce titre devrait également être simplifié pour qu'un plus grand nombre de restaurateurs puissent y avoir accès, sans entraîner une baisse de la qualité.

3. La déclaration des chambres

a) Deux types d'offres très proches justifiant l'alignement de leur régime de déclaration

Les **chambres d'hôtes** sont, au terme de l'article L. 324-3 du code de tourisme tel que rédigé par la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme, des chambres meublées situées chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations.

L'activité de location de chambres d'hôtes est la fourniture groupée de la nuitée et du petit déjeuner. Elle est limitée à un nombre maximal de cinq chambres pour une capacité maximale d'accueil de quinze personnes.

Les chambres d'hôtes ne sont pas soumises au classement en étoiles prévu par la loi du 22 juillet 2009 pour les autres types d'hébergement touristique. Les seuls modes de classement existants sont ceux proposés par les grands réseaux, avec des normes propres à chaque fédération : Gîtes de France (« épis »), Clévacances (« clés »), Fleurs de soleil (« fleurs »)...

Les **meublés de tourisme** sont, selon l'article D. 324-1 du même code, des villas, appartements, studios meublés ou chambres, à l'usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile.

Au terme respectivement des articles L. 324-4 et L. 324-1-1 du même code et en vertu de l'article 24 de la loi du 22 juillet 2009, toute personne qui offre à la location un ou plusieurs chambres d'hôtes ou meublés de tourisme doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire du lieu d'habitation.

Ces dispositions **alignent le régime déclaratif** des chambres d'hôtes et des meublés de tourisme, qui constituent des formes de tourisme très proches d'une de l'autre. Elles permettent au maire de connaître l'offre touristique de sa commune et d'assurer le recouvrement de la taxe de séjour y afférant. Ces informations doivent ensuite être transmises aux conseils généraux, qui les centralisent sur des plates-formes électroniques pour une meilleure connaissance de l'offre au niveau départemental.

b) Une application délicate aux meublés de tourisme

Ce nouveau dispositif n'est apparemment pas sans soulever de difficultés pour les meublés de tourisme, pour lesquels cette obligation de déclaration est donc inédite.

D'une part, **toutes les communes** - à commencer bien évidemment par les plus petites - ne sont **pas organisées** pour prendre en charge ces déclarations, qui peuvent survenir en volume très important dans des régions où ce type de tourisme est fortement implanté.

En outre, l'existence de sites Internet de location de meublés ignorant cette obligation inciterait les propriétaires à mettre en ligne leurs meublés **sans effectuer de déclaration préalable** auprès de leur municipalité. De l'aveu de la fédération des offices de tourisme, la présence de certains meublés non déclarés sur de tels sites provoque une confusion chez de nombreux propriétaires adhérant aux offices, auxquels est réclamée une déclaration obligatoire. Et cette situation occasionne une distorsion de concurrence au regard des meublés déclarés, dont les locataires doivent s'acquitter du paiement de la taxe de séjour.

Ces difficultés, et les différences de traitement auxquelles elles donnent lieu, interrogent sur l'utilité qu'il y aurait eu à **rendre le classement obligatoire**, comme c'était le cas dans le projet d'origine.

III. LA FACILITATION DE L'ACCÈS AUX SÉJOURS TOURISTIQUES

1. La diffusion des chèques-vacances

Proposé par le ministère chargé de la fonction publique au titre de son action sociale interministérielle, le chèque-vacances est une prestation d'aide personnalisée permettant, depuis sa **création en 1982**, de financer le départ en vacances et un large éventail d'activités pour les salariés.

a) Un dispositif ancien apprécié des Français

Les chèques-vacances se présentent sous la forme de titres nominatifs de 10 et 20 euros valant pour les transports, l'hôtellerie, la restauration et les services culturels. Valables deux ans après leur année d'émission, ils sont acceptés par 170 000 prestataires. Ils sont basés sur une épargne des agents, abondée d'une participation de l'État pouvant représenter 10 à 30 % du montant épargné.

Le chèque-vacances connaît aujourd'hui un **réel succès** : il a bénéficié en 2011 à 3,7 millions de salariés du secteur privé et d'agents des trois fonctions publiques, ce qui représente environ 9 millions de personnes, en comptabilisant l'ensemble des ayant droits (bénéficiaires directs, salariés ou agents publics et leur famille). 116 millions ont ainsi été distribués cette même année pour un peu plus de 1,3 milliard d'euros par 20 000 entreprises.

Il existe **deux modes d'obtention** des chèques-vacances :

- ils peuvent être **acquis par les salariés**, moyennant une contribution de leur employeur.

Les bénéficiaires sont alors les salariés, mais aussi leurs conjoints et personnes à charge, sous réserve de non dépassement d'un revenu fiscal de référence par foyer. La contribution du salarié prend dans ce cas la forme d'une épargne mensuelle, à laquelle correspond une contribution de l'employeur pouvant être augmentée d'une contribution du comité d'entreprise. Des exonérations de cotisations et contributions sociales, variant selon la taille de l'entreprise, sont prévues pour inciter les employeurs à y recourir ;

- ils peuvent être reçus par tout bénéficiaire dans le cadre d'une **prestation sociale**.

Les organismes à caractère social (caisses d'allocation familiale, centres communaux d'action sociale, caisses de retraite ...) peuvent délivrer des chèques-vacances à toute personne relevant de leur compétence, ainsi qu'à leurs conjoints et personnes à charge, en les subordonnant ou non au versement d'une participation de leur part.

C'est à l'**Agence nationale pour les chèques-vacances** (ANCV) qu'il revient de délivrer les chèques aux employeurs ou aux comités d'entreprises. EPIC institué par l'ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances, elle est placée sous la tutelle du ministre de l'économie et des finances et du ministre en charge du tourisme.

L'agence a une double mission : gérer et développer le dispositif des chèques-vacances dans les entreprises, mais également concourir à la mise en œuvre des politiques sociales du tourisme. La commission de 1 % qu'elle prélève sur les commandes de chèques-vacances passées auprès d'elle, lorsqu'elle remplit sa première et principale mission, lui permet de financer la seconde.

L'agence s'est engagée dans un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2013-2016 lui fixant quatre horizons : rendre effectif le départ en vacances pour le plus grand nombre, remplir une action de solidarité autour des vacances, réfléchir à la dématérialisation du chèque-vacances et remplir des objectifs de performance.

b) La nécessité d'en élargir le bénéfice auprès des salariés de PME

Si les chèques-vacances s'avèrent très prisés des salariés français, ce sont **essentiellement ceux appartenant à des entreprises d'une certaine importance** qui sont en mesure d'en profiter. Ainsi, en 2008, 30 000 seulement des 3 millions de salariés qui avaient bénéficié de ces chèques travaillaient dans des entreprises de moins de 50 salariés. Cela en raison principalement de la complexité et du caractère moins favorable de la réglementation leur étant applicable en la matière.

Dans ce type d'entreprises en effet, la référence au revenu fiscal de référence oblige l'employeur à demander à son salarié de lui communiquer sa feuille d'imposition, ce qui peut s'avérer gênant pour l'un comme pour l'autre dans une petite structure où les relations n'ont rien d'anonyme.

Par ailleurs, là où une grande entreprise n'aura pas de difficulté à gérer administrativement la diffusion de chèques-vacances, en particulier si elle est prise en charge par le comité d'entreprise, une PME en étant dépourvue y parviendra moins aisément.

Face à ce constat, la **loi du 22 juillet 2009**, dans son **article 30**, a cherché à redynamiser le dispositif des chèques-vacances et à l'élargir au plus grand nombre, et ce par plusieurs mesures :

- en ouvrant plus largement le bénéfice des chèques-vacances aux **entreprises de moins de 50 salariés**, justement, ainsi qu'à leurs **dirigeants salariés**.

La loi a notamment supprimé la condition de ressources pour le salarié – le montant de chèques-vacances attribué restant modulé en fonction de ses revenus et de sa situation familiale – et l'obligation de verser sa contribution sous forme d'épargne mensuelle.

Le bénéfice des chèques-vacances a été étendu aux dirigeants salariés, ce qui était censé avoir un effet incitatif, dès lors qu'il leur revient de prendre l'initiative d'un tel système dans ce type d'entreprises. Y ayant désormais accès eux-mêmes, ils seraient naturellement plus enclins à y recourir pour leurs salariés ;

- en consacrant l'obligation pour l'ANCV de conclure des **conventions avec des prestataires** afin d'assurer la promotion et la commercialisation des chèques-vacances dans lesdites entreprises de moins de 50 salariés ;

- en élargissant les **missions de l'ANCV**, en plus des actions relatives aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale, aux actions contribuant à l'accès de tous aux vacances.

c) Des progrès indéniables mais un objectif encore loin d'être atteint

Le **bilan** que font nos collègues députés de l'application de la loi du 22 juillet 2009 au dispositif des chèques-vacances est **très nuancé**.

Sa diffusion dans les entreprises de moins de 50 salariés, qui était son objectif principal, n'a **que faiblement progressé** par rapport aux objectifs fixés. Le gouvernement souhaitait ainsi atteindre le chiffre de 500 000 bénéficiaires supplémentaires dans ces entreprises. Or, selon les derniers chiffres fournis par les services du ministère de l'économie, on en comptait 127 000 en 2012, tandis que 135 000 sont prévus cette année.

De gros efforts de sensibilisation ont pourtant été réalisés, et d'importants investissements consentis pour promouvoir le dispositif depuis la réforme, de l'ordre de 1 à 2 millions d'euros chaque année.

Ce semi-échec tient, selon les rapporteurs, au maintien, pour l'acquisition de chèques-vacances, de **contraintes réglementaires** dans ces entreprises qui n'existent pas lorsque le chèque-vacances est attribué par un comité d'entreprise, ou qui produisent des effets moindres. Ils font valoir toutefois, afin de relativiser le bilan, que les chèques-restaurant ont mis 40 ans avant d'atteindre un niveau de diffusion de 500 000 bénéficiaires dans les PME.

L'article 31 de la loi avait prévu le dépôt par le Gouvernement d'un **rapport** au Parlement relatif au bilan du dispositif, deux ans après sa promulgation, qui proposerait de nouvelles modalités d'émission si cet objectif n'avait pas été atteint. Or, ce rapport n'a toujours pas été déposé à ce jour, bien que l'objectif n'ait pas été atteint en juillet 2011.

Il conviendrait sans doute de réexaminer l'opportunité d'une ouverture du dispositif aux **dirigeants de PME non-salariés**, qui n'y ont toujours pas le droit. Ces derniers, qui représentent tout de même les deux tiers des chefs d'entreprises de moins de 50 salariés, ne sont pas incités à en faire bénéficier leurs salariés sachant qu'ils ne pourront pas eux-mêmes en retirer un avantage.

Quant aux **partenariats** prévus par la loi afin d'assurer la promotion et la commercialisation des chèques-vacances, **cinq** avaient été conclus en juin 2010, dans un délai plus long que prévu, avec Ederend (ex Accor services), Sodexo, le groupe Chèque déjeuner, AG2R La mondiale et BNP Paribas.

L'ANCV a par ailleurs finalisé, à l'automne 2010, **deux** partenariats avec des organismes professionnels « prescripteurs », chargés de promouvoir les chèques-vacances auprès de leurs adhérents et clients : le Conseil supérieur des experts comptables et la Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air.

2. Les contrats de jouissance d'immeubles à temps partagé

a) *Un dispositif original mais progressivement dévoyé*

La jouissance d'immeuble en temps partagé, dite aussi « multipropriété » ou « *timeshare* », consiste à acheter un **droit de séjour** - généralement d'une ou deux semaines par an -, à temps ou à vie, dans une résidence de vacances, en France ou à l'étranger, avec généralement la possibilité de l'échanger dans le même pays ou dans un autre par l'intermédiaire d'une bourse internationale spécialisée.

Dans ce système, l'acquéreur n'est donc pas propriétaire de l'appartement occupé, ni même copropriétaire, mais détenteur de **parts d'une société** lui donnant droit d'occuper une ou plusieurs semaines fixes par an l'appartement choisi, lequel est occupé le reste du temps par d'autres co-acquéreurs. L'acquéreur a donc, d'un point de vue juridique, la qualité d'associé de la société.

Très développé dans certains pays étrangers, ce dispositif est né en France dans les **années 70** *via* le régime juridique de la société d'attribution d'immeuble en temps partagé. Alors en vogue, il attirait une clientèle trouvant là un moyen de s'offrir à un prix abordable un lieu de vacances qu'elle retrouvait chaque année, pour des montants de charge alors modiques. De plus, les promoteurs promettaient aux possesseurs de parts de pouvoir les louer ou revendre s'ils ne pouvaient ou souhaitaient plus les détenir.

Séduisant en théorie, ce système s'est pourtant vite avéré porteur de risques pour les acquéreurs, de **nombreux abus** ayant été constatés : méthodes de ventes agressives de la part des promoteurs, notamment dans les îles Canaries et sur la Costa del Sol espagnole, où de véritables « arnaques » étaient fréquemment déplorées¹ ; charges de multipropriété croissantes, pesant principalement sur les détenteurs des « mauvaises semaines », se révélant parfois supérieures aux prix des locations pratiqués dans certaines villes² ; impossibilité ou difficulté à échanger son droit pour une autre destination au sein d'une bourse internationale, comme cela était prévu à l'origine, du fait de la non-participation au système d'échange des détenteurs des semaines les plus valorisantes³ ; faible taux de fréquentation, le plus souvent inférieur à 50 % ; moins-value éventuelle lors de la revente, lorsque celle-ci s'avérait possible, suite à la dévalorisation du bien...

De plus, des évolutions plus longues ont **modifié le rapport de l'offre et de la demande**. Les premiers acquéreurs, parmi lesquels nombre de couples de retraités, ont, dans les décennies suivantes, perdu leur conjoint et souhaité se débarrasser de semaines de vacances qu'ils ne désiraient pas prendre seuls. Souvent détenteurs de créneaux agréables pour des retraités (hiver sur la côte d'azur, printemps à la montagne...), ceux-ci se sont révélés inadaptés, à leur décès, pour leurs héritiers, du fait de leurs contraintes de vacances liées à leur activité professionnelle ou, plus généralement, d'une désaffection des jeunes générations pour les séjours à lieu et échéances préfixés.

b) Des tentatives d'encadrement par les législations successives

En vue de mieux encadrer le système, la **loi du 6 janvier 1986** relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé a posé les premiers jalons d'une protection des acquéreurs en faisant peser sur les professionnels un certain nombre de contraintes propres à garantir le respect des droits des consommateurs.

Puis la **loi du 8 juillet 1998** portant transposition de la directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 1994 concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers a encore renforcé les droits des usagers.

¹ Et aujourd'hui dans des pays tels que la Thaïlande, la République dominicaine, Saint-Martin côté hollandais ...

² Jusqu'à plus de 800 euros pour une période d'un mois.

³ Qui, en revanche, se sont mises à les louer à des tiers à la société et à des prix très élevés.

Cet encadrement normatif n'a pas empêché ce système d'usage partagé de **tomber en désuétude** auprès du grand public, pour les raisons précédemment évoquées. Pire, il a même contribué, par son excessive rigidité, à alimenter la désaffection pour ces sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé, accroissant d'autant leur manque d'entretien et donc leur peu d'attrait.

Notamment, les **conditions de sortie des associés** étaient, sous l'empire de cette législation, particulièrement restrictives : s'ils pouvaient toujours céder leurs parts, ils ne pouvaient se retirer comme ils l'entendaient, ainsi que le prévoit pourtant de façon générale le code civil pour les sociétés civiles, mais dans deux cas précis :

- lorsqu'ils y ont été autorisés par une décision unanime des autres associés ;

- ou bien lorsqu'ils y ont été autorisés, pour de « justes motifs », par une décision de justice.

Ce dispositif excessivement rigide a rendu la **cession difficile**, et donc contribuer à scléroser un peu plus encore un système qui avait déjà mauvaise réputation. En effet, l'autorisation de retrait nécessite de réunir, en assemblée générale, une majorité de deux-tiers des voix, ce qui est en pratique quasi impossible. Quant au retrait pour « justes motifs », cette notion n'a pas été précisée par le législateur et nécessite de recourir à une procédure onéreuse¹. Elle est entendue de façon particulièrement stricte par la jurisprudence qui ne l'admet qu'à titre exceptionnel², considérant qu'il a pour effet de faire peser sur les seuls associés restants les appels de charge de la société d'attribution.

c) Une volonté d'assouplissement dans la loi de 2009

L'article 32 de la loi du 22 juillet 2009 est venu **renforcer les droits des associés** en prévoyant qu'ils peuvent à tout moment obtenir communication de la liste des noms et adresses des autres associés ainsi que la répartition des parts sociales et droits en jouissance qui y sont attachés. Il était attendu de cette disposition qu'elle permette aux associés de mieux se connaître et de pouvoir s'entendre, afin de mieux préparer les assemblées générales et d'exercer de façon plus stricte et efficace leur droit de nomination et de révocation du gérant.

¹ De l'ordre de 2 500 euros par dossier pour le requérant.

² En cas d'héritage des parts d'un ascendant ou de fermeture de la station durant la période détenue.

Il a par ailleurs **précisé la notion de « justes motifs »**, qui se trouve de droit satisfaite lorsque les parts ou actions que l'associé détient dans le capital social lui ont été transmises par succession depuis moins de deux ans, ou lorsque celui-ci ne peut plus jouir de son bien du fait de la fermeture de la station ou de l'ensemble immobilier concerné. Cela n'empêche toutefois pas l'associé de devoir passer devant le tribunal de grande instance pour faire constater officiellement la réunion de ces conditions et obtenir sa sortie de la société d'attribution.

De plus, ce même article a **transposé la directive européenne du 14 janvier 2009** relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne certains aspects des contrats de produits de vacances à long terme et des contrats de revente et d'échange. Il a, à cet effet, entièrement réécrit la section 9 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de la consommation, en y introduisant des dispositions nouvelles et importantes sur les différentes formes de vacances en temps partagé (définitions, droits et obligations respectives des vendeurs et des consommateurs, formes des contrats ...).

d) Un système demeurant aujourd'hui bloqué

Ces dispositions législatives sont entrées en vigueur le 1er janvier 2010. Cependant, elles n'ont apparemment pas eu les effets vertueux escomptés, et le système demeure aujourd'hui bloqué.

Il **oppose d'une part les associés entre eux** : certains (de l'ordre de 10 à 25 % selon les résidences), détenteurs de « bonnes périodes », souhaitent continuer à en bénéficier. D'autres, largement majoritaires en nombre (de l'ordre de 35 à 40 %) mais ne parvenant pas à faire entendre leurs voix au sein des sociétés du fait des règles de vote, souhaiteraient sortir du système et seraient prêts à revendre immédiatement leurs parts si un prix correct leur était donné, voire à l'euro symbolique pour certains.

Le blocage **oppose par ailleurs les associés aux sociétés gérant les résidences** (Club Hôtel, à l'origine, devenu ensuite Maeva, puis Pierre et Vacances). Ces derniers dressent toute une série d'obstacles à la sortie par les premiers des sociétés d'attribution. Les associations de protection des détenteurs de parts dans les sociétés de jouissance d'immeubles à temps partagé en ont fait un état précis à vos rapporteurs (taux excessif de commission pris lors des reventes de parts, manque de transparence et d'impartialité dans l'organisation des assemblées générales ...).

Il paraît désormais **impératif de trouver un moyen de débloquent le dispositif**. 60 000 à 80 000 coassociés porteurs de parts seraient aujourd'hui concernés, pour 84 résidences exactement. Certains, dotés de faibles revenus, qui ont reçu les parts en indivision et, ne pouvant les utiliser ni s'en défaire, sont condamnés à continuer de payer des charges s'accroissant au fur et à mesure de la dégradation des immeubles.

e) Des pistes d'évolution juridique pour sortir de l'impasse

La meilleure voie de sortie serait bien entendu d'obtenir un accord avec les sociétés gestionnaires. Celui-ci semblant peu probable, à court terme du moins, il paraît nécessaire de revenir sur le cadre juridique existant, en intervenant de façon légale ou règlementaire. Le président de la commission des lois du Sénat, M. Jean-Pierre Sueur, serait à cet égard désireux de déposer une proposition de loi. Différentes pistes seraient dignes d'être étudiées en ce sens.

Les **deux cas de sortie** prévus par la loi du 22 juillet 2009 (succession de moins de deux ans et fermeture de la résidence ou de la station), qui nécessitent une validation judiciaire pourraient tout d'abord être **rétrogradés au rang d'actes notariés**, ce qui simplifierait la demande des coassociés, diminuerait grandement leurs frais et réduirait l'encombrement des tribunaux.

La **notion d'héritage** à laquelle il est fait allusion dans celle de « justes motifs » gagnerait à être **élargie**, de façon à inclure les cas où les parts ont été acquises en communauté et où l'un des époux meurt, ainsi que ceux où les héritiers font partie d'une indivision successorale, lorsqu'elles ont été acquises en communauté légale.

Cette même **notion de « justes motifs »** devrait être entendue **plus sagement**, en vue d'y intégrer les cas les plus manifestement injustes pour les coassociés. Ainsi, pourraient y être inclus ceux qui ont la valeur patrimoniale de leurs parts sociales réduite à néant et ne trouvent pas d'acheteurs à un euro symbolique passé un certain délai. Ce pourrait être la même chose pour les coassociés qui se trouvent en grande difficulté financière pour cause de chômage, maladie grave ou invalidité physique importante, sont incapables de vivre seuls et donc d'utiliser leur droit de jouissance.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de leur réunion commune du mardi 8 octobre 2013, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et la commission des Affaires économiques, sous la présidence de MM. David Assouline et Daniel Raoul, ont procédé à l'examen du rapport de MM. Luc Carvounas (SOC, Val-de-Marne), Louis Nègre (UMP, Alpes-Maritimes) et Jean-Jacques Lasserre (UDI-UC, Pyrénées-Atlantiques) sur l'application des dispositions de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. - L'ordre du jour appelle la présentation du rapport d'information de MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre sur l'évaluation de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Permettez-moi, tout d'abord, de remercier le Président Daniel Raoul et les membres de sa commission des Affaires économiques pour l'intérêt et le soutien qu'ils portent à nos travaux.

Je veux également saluer la contribution du groupe d'études sur le tourisme et les loisirs, que préside M. Jean-Jacques Lasserre - ce qui le qualifiait tout particulièrement comme co-rapporteur sur le sujet que nous allons aborder cet après-midi, la pertinence du dispositif légal encadrant l'industrie du tourisme en France.

Comme l'avait souligné M. Carvounas lorsque nous avons inscrit ce thème à notre programme de travail, c'est une question d'une très grande importance sur le plan économique et social, car le tourisme représente, tous secteurs confondus, près de deux millions d'emplois en France.

C'est aussi, dans une certaine mesure, un thème « sociétal », dans un environnement collectif où les loisirs représentent un enjeu fort.

J'ajoute que l'accueil des millions de visiteurs étrangers qui viennent chaque année dans notre pays est aussi une des composantes de l'image et de la réputation de la France dans le monde.

Notre rapport s'inscrit dans une chronologie efficace, car il vient utilement actualiser les conclusions que l'Assemblée nationale avait adoptées il y a un peu plus de deux ans, avec un premier rapport d'information de Jean-Louis Léonard et Pascale Got.

Dans l'intervalle, il me semble que différents éléments de complexité sont venus interférer dans ce dossier - je pense, en particulier, à la modulation de la TVA et à sa baisse dans la restauration, dont le bilan semble pour le moins contrasté, pour ne pas dire contesté !

Sans oublier l'explosion de nouveaux modes d'accès aux prestations des opérateurs touristiques, en particulier l'achat en ligne de séjours touristiques ou le développement des sites comparatifs sur Internet.

Après le propos introductif du Président Daniel Raoul, nos rapporteurs vont devoir se partager en trois les temps de parole, je les remercie donc par avance de ne pas allonger trop leur présentation initiale, pour permettre à tous les sénateurs de poser leurs questions ou d'apporter des compléments d'information.

Je vous précise enfin que la Conférence des Présidents envisage d'inscrire ce sujet à la séance publique du mardi 15 octobre.

M. Daniel Raoul, président de la commission des Affaires économiques. – Nous sommes heureux de nous réunir cet après-midi avec nos collègues de la commission d'application des lois et ceux du groupe d'études « tourisme et loisirs » pour évoquer l'application de la dernière grande loi sur le secteur, du 22 juillet 2009.

Le tourisme est un « atout formidable pour la France », pour reprendre le titre d'un rapport d'information qu'avaient publié nos collègues André Ferrand et Michel Bécot au nom de notre commission en juin 2011.

En ces temps difficiles où l'on cherche la croissance, le secteur recèle un potentiel de développement extrêmement important pour notre pays : le nombre de touristes dans le monde va doubler d'ici à 2030 et leur pouvoir d'achat va croître avec l'arrivée des classes moyennes des pays émergents.

Le secteur est donc à la fois source de recettes pour notre économie, mais aussi garant du développement des territoires, car on ne « délocalisera » jamais la tour Eiffel, les châteaux de la Loire ou les plages de la côte d'Azur ! Encore faut-il qu'il soit encadré et soutenu de façon satisfaisante par les pouvoirs publics.

Nos trois rapporteurs vont nous donner leur analyse de ce point de vue, en attendant le débat en séance de la semaine prochaine, qui permettra à la ministre de répondre sur les interrogations qui auront été soulevées.

M. Luc Carvounas, rapporteur. – C'est à l'initiative conjointe des commissions de l'application des lois et de l'économie – et je tiens ici à en remercier leurs présidents respectifs – qu'a été initié, il y a presque un an désormais, ce bilan de l'application de la loi du 22 juillet 2009 dite « de développement et de modernisation des services touristiques ».

Les trois sénateurs chargés de ce rapport ont été, outre moi-même, mes collègues Jean-Jacques Lasserre – qui préside par ailleurs le groupe d'études « tourisme et loisirs » de notre assemblée – et Louis Nègre. Je tiens à souligner l'excellent esprit qui a animé notre travail, au-delà des sensibilités politiques représentées, et le caractère collectif du constat porté par le rapport et des propositions qui l'accompagnent.

Au cours du printemps, nous avons réalisé une vingtaine d'auditions des différents acteurs impliqués par le texte, essentiellement les professionnels du tourisme et les pouvoirs publics. Pour des raisons de calendrier, nous n'avons pu présenter ce rapport durant la session extraordinaire de juillet, alors que nous avons terminé notre travail.

Sa présentation aujourd'hui devant nos commissions réunies, ainsi que devant le groupe d'études « tourisme », intervient toutefois au bon moment. Elle précède en effet un débat que nous aurons en séance publique sur le sujet dans une semaine, le mardi 15 octobre prochain, à l'initiative de la commission pour le contrôle de l'application des lois.

Je vais pour ma part retracer le contexte général du secteur du tourisme dans lequel s'est inscrit ce texte, et les commentaires – assez critiques, vous le verrez – qu'il appelle de notre part.

Vous avez tous ou presque en tête, j'imagine, que la France est « le » pays du tourisme par excellence, et que ce secteur constitue un atout majeur pour notre pays. Certes, cela a longtemps été le cas ; ça l'est encore en partie ; mais ça risque très rapidement de ne plus l'être si l'on ne se mobilise pas fortement à tous les niveaux.

Il est vrai que notre pays demeure la première destination touristique au monde. Avec 83 millions de visiteurs étrangers accueillis en 2012 selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), il reste *leader* devant les États-Unis, la Chine, l'Espagne et l'Italie. Les retombées directes du secteur dans notre économie sont estimées à 7,1 % du produit intérieur brut (PIB) ; elles apportent des excédents considérables à notre balance des paiements, réduisant ainsi son déficit global.

Dans une période de forte inactivité, le tourisme emploie près de deux millions de personnes, dont la moitié directement. Et ces emplois, il faut insister sur ce point, sont par nature difficilement « mécanisables », et encore moins délocalisables. Le tourisme fait vivre nos territoires, et apporte du travail à des populations souvent peu ou pas qualifiées, qu'il contribue à insérer socialement et professionnellement.

Pourquoi notre pays est-il aussi performant sur ce secteur du tourisme ? Il y a bien sûr des raisons historiques et géographiques, tenant à la richesse de notre patrimoine et la diversité de nos paysages. Mais il y a aussi le fameux « savoir-vivre à la française » dont on est friand aux quatre coins du monde.

Pourtant, ne nous laissons pas abuser, le tableau est loin d'être aussi idyllique qu'on veut souvent nous le laisser croire, et l'avenir s'annonce difficile pour le secteur.

Notre place de *leader* mondial, pour commencer, est un « trompe-l'œil ». En termes de revenus, avec une quarantaine de milliards d'euros de recettes, la France se classe troisième, derrière les États-Unis et l'Espagne.

Les touristes que nous accueillons sont extrêmement concentrés sur certaines provenances. Plus de 80 % sont européens ; à l'inverse, nous n'attirons pas suffisamment les populations des pays émergents, qui constituent pourtant le « gros » de la demande touristique de demain.

À vrai dire, la vérité des chiffres se concilie mal avec l'autosatisfaction affichée dans les discours des responsables, y compris politiques. « Tout va très bien », veut-on nous laisser croire, alors que notre pays n'est plus l'Eldorado touristique qu'il a longtemps été.

Dans un courrier adressé le 26 mars dernier à Mmes Sylvia Pinel, ministre en charge du tourisme, et Fleur Pellerin, ministre en charge des petites et moyennes entreprises, le Comité pour la modernisation de l'hôtellerie française fustigeait ainsi très vivement une « posture de vainqueur, aux sonorités "cocoricoesques", dont chaque gouvernement s'attribue tous les mérites d'un succès putatif ».

Les conséquences de ce « brevet de bonne santé » octroyé à l'industrie du tourisme sont lourdes, selon ces professionnels : « cela induit directement la croyance que crise ou pas crise, notre pays n'a pas d'effort à faire, puisque de toute façon nous serions les "champions" incontestés, quoi qu'il arrive ». Tout le monde pense ainsi à tort « que tout va bien dans notre tourisme, que l'investissement n'y est pas nécessaire y compris dans la promotion et la communication, que la modernisation de notre offre touristique n'est pas d'actualité, que la formation et l'attirance des jeunes aux métiers touristiques sont sans fondement... Bref, que la France est suffisamment et naturellement attractive et que le tourisme est une affaire qui marche toute seule, sans avoir à y regarder de près ».

Il y a donc urgence à tirer la sonnette d'alarme, et ce sur plusieurs éléments de faiblesse structurels.

Les statistiques en matière de tourisme sont à la fois imprécises et parcellaires. Elles émanent de nombreux organismes, dont certains peu crédibles ou objectifs, et paraissent avec des mois de retard. D'où notre proposition de mettre en place un observatoire économique du tourisme fiable, crédible et réaliste, pour « prendre le pouls » du secteur.

Le budget consacré à la promotion est manifestement insuffisant à l'échelle de ce que représente la concurrence européenne et internationale. L'Agence de développement touristique Atout France dispose ainsi d'un budget cinq à six fois moindres que celui de son homologue espagnole ! D'un milliard de touristes dans le monde aujourd'hui, nous devrions passer à 1,5 milliard en 2020 et 2 milliards en 2030 : comptons-nous les attirer dans notre pays uniquement sur sa réputation ?

L'environnement technique et normatif est beaucoup trop contraignant pour les professionnels. Je laisserai mes collègues développer ce point ultérieurement, mais il s'agit d'un élément crucial pour l'avenir de notre secteur, qui étouffe sous une réglementation excessivement protectrice et mal adaptée aux réalités de terrain.

La gouvernance du secteur du tourisme, pour autant qu'il y en ait une, est très délicate à mettre en place. Le tourisme fait partie des compétences les plus diluées, puisque chaque niveau de collectivité est habilité à y intervenir. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, que nous avons examinée en deuxième lecture tout dernièrement, ne change rien sur ce point. Si chaque niveau de collectivité a légitimement sa voix à faire entendre en la matière, ne faut-il pas tout de même mieux articuler les différents champs d'intervention ?

Notre infrastructure touristique reste limitée et vieillissante. Selon les chiffres des professionnels eux-mêmes, un quart de notre hôtellerie classée est obsolète, et un bon tiers carrément « à bout de souffle ». La clientèle estime, lorsqu'on l'interroge, que le rapport qualité-prix se détériore. Malgré la réforme du classement, dont mes collègues vous parleront, nos standards d'équipement et de confort ne correspondent plus aux attentes du touriste d'aujourd'hui. Les professionnels en ont bien conscience, mais peinent à financer les travaux de modernisation aujourd'hui nécessaires.

Le marché « légal » du tourisme se trouve de plus en plus concurrencé par un marché parallèle, qui soit profite de vides juridiques, soit est manifestement illégal.

Au titre du premier, on trouve le développement des plates-formes de réservation touristique en ligne, souvent basées à l'étranger. Celles-ci imposent à nos prestataires, sous peine de les déréférencer, des conditions commerciales très désavantageuses. Elles empochent, sans apporter de réelle valeur ajoutée, des commissions substantielles qui ne sont d'ailleurs pas imposées dans notre pays.

L'essor du numérique, s'il est une chance pour l'industrie du tourisme, est aussi source d'inquiétude : le poids croissant des sites de notation touristiques, dont certains sont alimentés de façon artificielle par des officines « d'e-réputation », est notamment redouté car il joue – à la hausse comme à la baisse – sur le référencement des opérateurs, capital pour leur attractivité.

Au titre des activités cette fois-ci clairement illégales, on constate une recrudescence des offres de service non déclarées et non encadrées, dans les domaines de l'hôtellerie et la restauration ou du transport. Elles concurrencent les opérateurs « réguliers » et sont porteuses de risques potentiels pour les consommateurs. Mes collègues développeront ce sujet pour chacun des domaines concernés.

Telles sont les réflexions générales sur le secteur du tourisme que nous ont inspirées ce travail : un atout formidable pour notre économie et nos territoires, à condition d'en prendre soin et de lui donner dès aujourd'hui les moyens de saisir les opportunités de demain.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Je vais poursuivre la présentation de ce rapport en demi-teinte, en m'intéressant plus particulièrement à l'application qui a été faite de la loi de 2009, avec ses points positifs et les problèmes qu'elle soulève.

Quelques mots tout d'abord pour vous rappeler l'origine du texte. Il résultait d'un projet de loi de Mme Christine Lagarde, alors ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Ce texte s'inspirait très fortement des conclusions des Assises nationales du tourisme qui s'étaient déroulées un an plus tôt, en juin 2008.

Notre assemblée avait été saisie la première, et c'est notre collègue Bariza Khiari qui avait rapporté le projet de loi au nom de la commission des affaires économiques. C'est le sénat qui avait, en deuxième lecture, adopté définitivement ce texte, passé entretemps de 15 articles à 35 au final.

Cette loi a été considérablement médiatisée car elle contenait l'article -issu d'un amendement du Gouvernement - étendant la baisse de la TVA dans la restauration. Il ne s'agissait là cependant que la partie la plus visible de l'iceberg, qui ne doit pas cacher le nombre important des autres dispositions et visant le secteur du tourisme de façon plus générale.

Signalons que deux ans après son entrée en vigueur, en juin 2011, cette loi a fait l'objet d'un premier bilan d'application par deux de nos collègues députés, M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got. Ils s'y félicitaient que les principales dispositions nécessitant des mesures réglementaires soient entrées en vigueur dans les délais prévus. Mais ils observaient toutefois que des ajustements pourraient utilement être apportés à certains dispositifs.

Ce bilan, nous pourrions, à quelques évolutions marginales près, le reprendre à nouveau deux ans plus tard. D'un point de vue formel, le texte est applicable à 100 % : les 30 mesures réglementaires d'application prévues ont bien été prises, 8 mesures non attendues y ayant même été rajoutées. Notre rapport dresse la liste de l'ensemble de ces mesures et des articles du texte auxquels elles se rattachent.

Seuls quatre rapports prévus par la loi n'ont pas été remis par le Gouvernement, quatre ans après son adoption. Ils concernent respectivement les difficultés de mise aux normes des hôtels, la réforme du classement des hébergements touristiques, l'offre d'hébergement et le régime des chèques-vacances. Même s'ils ne sont pas comptabilisés dans les statistiques d'application du texte, il est regrettable que ces rapports, sur des sujets majeurs du texte, n'aient pas été établis par l'administration ; nous en faisons d'ailleurs clairement mention.

M. Daniel Raoul, président. – Cela illustre une fois de plus pourquoi nous sommes peu favorables à ce type de rapports.

M. Louis Nègre, rapporteur. – À cette exception près, le texte est donc entièrement mis en application. En pratique cependant, ses différentes dispositions sont d'une portée et d'une efficacité très variables.

La première partie concerne la réglementation des professions de tourisme. Elle porte sur quatre grands axes.

Le premier axe concerne la mise en place d'Atout France. Il s'agit d'un groupement d'intérêt économique qui associe État, collectivités et sociétés privées. Il remplace deux structures précédentes, la Maison de la France et ODIT France, et rassemble ainsi en une même entité les fonctions de promotion, d'information, d'édition et d'accueil.

Son action en tant qu'opérateur de l'État a été réalisée de façon satisfaisante, aussi bien pour le classement des hébergements touristiques, que pour l'immatriculation des opérateurs de voyage et de séjours ou celle des exploitants de voitures avec chauffeur.

Toutefois, son action en matière de promotion de la « destination France » est limitée par deux types d'obstacles :

– le budget de l'agence, de près de 74 millions, est très insuffisant, comme cela a été évoqué en introduction. Il est moins important que celui des deux entités qu'il remplace. Et il a reculé cette année, de 4,5 %, du fait d'une baisse de la dotation publique venant de l'Etat. Il ne lui permet pas de mener les actions nécessaires en matière de promotion de notre pays à l'étranger. Si l'activité réalisée à l'attention des professionnels est satisfaisante, celle en direction du grand public – c'est-à-dire des touristes potentiels – est notoirement insuffisante. Elle ne nous permettra pas « d'aller chercher » une nouvelle clientèle, plus jeune et d'origine plus diversifiée, qui risque alors de préférer des destinations concurrentes. Nous ne pouvons pas compter que sur la réputation de la « marque France » pour attirer le tourisme du XXI^{ème} siècle, il faut que nous lui expliquions pourquoi venir dans notre pays est -et restera- une expérience unique et irremplaçable ;

– par ailleurs, l'organigramme de l'agence illustre son côté très « institutionnalisé » : dominé par les grands acteurs privés du secteur et les pouvoirs publics, il ne rend pas compte de l'extrême diversité des formes de tourisme dans notre pays. Il faut donc davantage l'ouvrir à ces nouvelles pratiques, comme le tourisme durable ou le tourisme chez l'habitant, qui sont aussi les types de tourisme qui croissent le plus aujourd'hui alors que ses acteurs se sentent un peu laissés à eux-mêmes.

Le deuxième axe de cette première partie touche au régime des opérateurs de voyage et de séjours. Sous la pression communautaire, s'est substitué aux quatre régimes précédents un régime unique d'immatriculation de ces professions auprès de l'opérateur Atout France. Par ailleurs, les agents de voyage ont perdu l'exclusivité de leur activité, mais ont vu en compensation la gamme de leurs activités potentielles élargie.

Des difficultés opérationnelles sont apparues en 2012 pour le gestionnaire du registre, Atout France, du fait de la fin de la période transitoire entre anciens et nouveau régime. Toutefois, aux dires de l'opérateur lui-même, celles-ci paraissent à présent évacuées.

En l'état, le nouveau régime d'immatriculation semble avoir peu affecté ce marché, qui connaît aujourd'hui une légère contraction : les consommateurs font moins appel aux agences de voyage et organisent de plus en plus leurs séjours par eux-mêmes, en se servant notamment d'Internet. C'est là en réalité que réside le défi pour la profession : savoir s'adapter aux évolutions des pratiques, et communiquer sur les garanties que le recours à une agence offre aux consommateurs, garanties qui sont absentes lors de l'achat direct de prestations sur Internet.

Le troisième axe porte sur l'activité de voiture de tourisme avec chauffeur, dite autrefois « de grande remise ». Différente de celle de taxi, elle consiste à prendre des clients sur commande pour des tarifs forfaitaires préétablis. La loi a remplacé l'obligation de détenir une licence par celle d'être également immatriculé sur un registre national.

Or, ce nouveau régime aurait provoqué une confusion des rôles entre les préfetures, chargées de contrôler les véhicules, et Atout France, chargé de tenir le registre, les services préfectoraux se déchargeant de leur mission, en quelque sorte, sur l'opérateur d'État.

Excessivement souple, ce régime aurait également eu pour effet de déstructurer profondément le secteur : en baissant le seuil d'exigence de la part des professionnels, il augmenterait l'offre tout en réduisant sa qualité moyenne. C'est donc à un renforcement de la réglementation qu'appellent les professionnels du secteur, pour garantir les compétences techniques et l'honorabilité des opérateurs. Ils s'inquiètent par ailleurs, tout comme les taxis d'ailleurs, d'une recrudescence d'entrepreneurs clandestins qui « cassent le marché » en pratiquant des prix bas et font peser des risques sur la sécurité de leur clientèle.

Le quatrième et dernier axe traite de la réforme des offices de tourisme. Le réseau représente aujourd'hui 2 800 structures pour 12 000 salariés. À 80 % associatives, elles ont des tailles et des activités très différentes : de la simple information à la gestion d'équipements touristiques ou la réalisation de prestations commerciales.

La loi de 2009 a simplifié leur procédure de classement, autrefois présenté sous forme d'étoiles. Elle distingue désormais trois catégories : du III pour les plus importantes structures, au I pour les plus petites.

Cette réforme est bonne dans son principe, car elle incite à une montée en qualité globale des services rendus par les offices. Cependant, il faut aujourd'hui augmenter le rythme de classement : en effet, au 31 mars de cette année, 150 offices de tourisme seulement, sur les 2 800 existants, avaient été reclassés.

Par ailleurs, mais c'est un point plus technique, il faudrait assouplir le ratio « nombre d'habitants/capacités d'hébergement » dans les critères exigés pour être classé en catégorie II ou I. Ce ratio est en effet trop élevé actuellement, car calé sur les seules communes touristiques et stations classées ; il empêche donc de nombreux offices d'accéder à des classements auxquels ils peuvent pourtant légitimement prétendre.

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – Je vais poursuivre la présentation des différentes dispositions de la loi de 2009, en commençant par celles consacrées à la modernisation et la rénovation de l'offre touristique, non sans avoir souligné auparavant tout le plaisir que nous avons eu à travailler ensemble.

Le premier point – et l'un des plus importants du texte – concerne la procédure de classement des hébergements touristiques. L'ancien système, remontant au milieu des années 80, était surtout d'ordre administratif. Il reposait sur un classement en étoiles – de 0 étoiles à 4 étoiles luxe – et sur des critères d'appréciation devenus archaïques et inadaptés aux standards de qualité internationaux. Il n'incitait plus les hôteliers à se moderniser et éloignait d'ailleurs les financeurs des projets de modernisation.

Le nouveau système a été conçu de manière à intégrer les standards internationaux les plus récents, et à inciter les professionnels à « monter en gamme ». Des organismes privés habilités par le COFRAC, le comité français d'accréditation, contrôlent désormais 246 critères aboutissant à un classement par l'autorité préfectorale de 1 à 5 « étoiles », voire en catégorie « palace ». L'ensemble des éléments concourant à la qualité de service est désormais pris en compte. Les nouvelles normes sont révisées tous les cinq ans ; les classements, qui étaient accordés à vie, font désormais l'objet de contrôles réguliers. Auparavant gratuite du fait de son caractère administratif, la procédure de classement est désormais payante, à la charge de l'hôtelier, qui est toutefois libre de ne pas y recourir.

Le bilan que l'on peut en faire, quatre ans après, reste en demi-teinte. D'un point de vue quantitatif, 70 % des hôtels et 85 % des chambres sont aujourd'hui reclassés. La situation est toutefois variable selon les types d'hébergement. Les grandes chaînes et l'hôtellerie de plein air ont aisément intégré la réforme, le taux de reclassement montant même jusqu'à 86 % pour cette dernière. Au contraire, la petite hôtellerie peine davantage. En cause, sa fragilité financière, mais aussi et surtout une réglementation de plus en plus pointilleuse, qui étrangle littéralement nos hôteliers.

Après la sécurité incendie, ce sont les mises aux normes demandées, notamment en matière d'accessibilité des handicapés, qui sont aujourd'hui en cause. Certes, il convient de tout faire pour permettre à ces personnes de profiter des mêmes services que les autres, mais jusqu'à quel point et jusqu'à quel prix ? Est-il raisonnable d'exiger que l'ensemble des chambres d'un hôtel soient accessibles aux handicapés, lorsque l'on connaît le taux d'utilisation de tels équipements et leur coût pour le professionnel ? Ne peut-on pas adapter ces obligations à la taille et à la configuration de l'hôtel, de sorte que le service puisse être rendu sans mettre en péril l'équilibre financier de l'établissement ? De l'absence de réponse à ces questions, il résulte une situation très difficile pour l'hôtellerie d'entrée de gamme, notre pays perdant ainsi pas moins d'un hôtel par jour en moyenne !

Autre catégorie d'hébergement, les meublés de tourisme relèvent d'une problématique spécifique. Ils sont d'abord marqués par la lenteur du processus de reclassement : là où 45 000 étaient classés avant la réforme, ils ne sont plus que 15 000 aujourd'hui. Le coût de la procédure en serait la principale explication.

Par ailleurs, les meublés de tourisme pâtissent de la coexistence de ce système public de classement avec des labels privés, qui introduisent de la confusion chez les consommateurs. Le nouveau classement en étoiles est ainsi peu utilisé, au contraire des classements privés en « clés » (pour Clévacances) ou en « épis » (pour Gîte de France), par exemple. Et les deux systèmes ne sont pas harmonisés, de sorte qu'un meublé « trois étoiles » n'est pas de même standing qu'un meublé « trois épis ». Pour couronner le tout, plusieurs organismes interviennent : ceux accrédités par le COFRAC dans le système public et une multitude de structures locales dans le système privé.

Je précise que je souhaite déposer à titre personnel, sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, deux amendements se rapportant à ces meublés de tourisme. Ils visent à faciliter la mise la location par des particuliers de leur « pied à terre » à des touristes de passage, ce qui permettrait de développer l'offre d'hébergements touristiques, tout en encadrant cette pratique afin d'éviter les abus potentiels.

J'en reviens à la suite de notre rapport, et plus particulièrement sur le nouveau classement. D'autres critiques, plus générales, ont été émises à cet égard. Outre son coût pour les finances publiques comme pour les professionnels, il engendre des montées en gamme artificielles, un « ancien 3 étoiles » n'étant pas forcément moins confortable qu'un « nouveau 4 étoiles ».

J'aborde maintenant un volet important du texte, les dispositions en faveur de la restauration, et plus particulièrement la baisse de TVA dans le secteur. Il s'agissait d'une revendication ancienne de la profession, qui a été accordée par le précédent gouvernement fin avril 2009, et aménagée par voie d'amendement au texte de 2009.

Cette baisse du taux normal de 19,6 % à un taux réduit de 5,5 % a été consentie en échange de divers engagements de la profession, formalisés au sein d'un contrat d'avenir pour la période 2009-2012 : baisser les prix d'au moins 11,8 %, créer 40 000 emplois dans les deux ans, améliorer la situation – salariale, notamment – des salariés et engager de nouveaux investissements.

La loi de 2009 renforce le dispositif, en prévoyant notamment son extension aux ventes à consommer sur place et la création d'un fonds de modernisation de la restauration, qui a cessé d'exister au 30 juin de l'année passée.

Après de nombreux aménagements, et alors que le taux réduit sera relevé au 1^{er} janvier prochain à 10 %, cette mesure fait aujourd'hui l'objet d'un bilan nuancé. Les avis sur la réforme sont très variables. Pour ne parler que des travaux parlementaires, notre collègue Michel Houel concluait en octobre 2010 qu'elle « avait fait ses preuves », quand le député Thomas Thévenoud jugeait au contraire qu'elle n'avait pas eu les effets escomptés.

Pour ma part, j'estime que cette mesure a eu des effets positifs, dans une échelle variable, sur la création d'emplois et la situation des salariés du secteur, et des conséquences plus incertaines, vu les difficultés de mesure du phénomène, en matière de prix.

J'en viens à présent à une dernière série de dispositions, concernant la facilitation de l'accès aux séjours touristiques.

La diffusion des chèques-vacances dans les PME constitue à cet égard la principale mesure. Instauré en 1982, ce dispositif, fondé sur une épargne des salariés abondée par une participation de l'Etat et géré par l'Agence nationale pour les chèques-vacances, a connu un vif succès. Afin d'éviter que ceux des grandes entreprises en profitent majoritairement, la loi de 2009 l'a plus largement ouvert aux entreprises de moins de 50 salariés, ainsi qu'à leurs dirigeants salariés.

D'un point de vue quantitatif, les objectifs n'ont pas été tenus, loin de là : seulement 127 000 bénéficiaires supplémentaires sur les 500 000 attendus étaient comptabilisés en 2012 ! Cela du fait de contraintes réglementaires continuant de limiter leur diffusion dans les PME. Il faut bien avoir en tête que le dispositif des chèques-restaurant a mis 40 ans avant d'atteindre ce chiffre de 500 000 bénéficiaires.

Outre un assouplissement accru de son régime, l'opportunité d'une ouverture du dispositif aux dirigeants de PME non-salariés, qui n'y ont toujours pas le droit, mériterait par ailleurs d'être étudiée.

Dernier point abordé dans notre rapport : les contrats de jouissance d'immeuble à temps partagé, dits aussi en « *timeshare* ».

Cette pratique consiste à acheter un droit de séjour dans une résidence de vacances, pour quelques jours ou semaines par an, auprès d'une société qui en assure la gestion et l'entretien. Très en vogue dans les années 70, ce système est ensuite tombé en désuétude, les conditions restrictives à la sortie des associés dissuadant l'arrivée de nouveaux entrants. Ces associés se retrouvent aujourd'hui avec des droits qu'ils ne souhaitent souvent plus utiliser – car les infrastructures n'ont pas été rénovées et ne correspondent plus à leurs attentes – mais qu'ils ne peuvent plus revendre non plus.

Bien que la loi de 2009 ait tenté de renforcer leurs droits, le système reste aujourd'hui bloqué, opposant les associés entre eux, mais aussi aux sociétés gérant les résidences, sociétés dont la situation est elle-même très variable. La meilleure solution serait un accord amiable entre ces acteurs. À défaut, nous proposons de revenir sur les cas légaux de sortie du dispositif, en les assouplissant, pour faciliter la revente des droits par leurs propriétaires.

Je conclurai en insistant sur la nécessité impérieuse pour notre pays de s'ouvrir aux touristes de provenances nouvelles, notamment des pays émergents, et de cultiver les nombreux avantages concurrentiels qu'il possède dans ce secteur.

M. Michel Bécot. – J'ai été le rapporteur au Sénat de la loi du 22 juillet 2009. Selon moi, le tourisme, premier secteur économique en France, avec 11,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, justifierait qu'y soit dédié un ministre à part entière, avec cependant un pilotage interministériel du fait des nombreuses activités couvertes. Le tourisme est un secteur stratégique pour l'économie française et a d'importantes retombées locales. Il peut aussi dégager de réelles économies d'échelle, en rationalisant l'actuelle multiplication des intervenants et la dispersion des moyens que cela implique.

Le tourisme souffre d'un véritable déficit d'investissement : depuis une quinzaine d'années, les infrastructures touristiques, en particulier immobilières, ne sont plus adaptées aux évolutions sociologiques qui se sont produites, par exemple la multiplication des familles recomposées qui rend nécessaire de disposer de bâtiments plus grands.

Avec s'il y a lieu l'aide de l'État, le tourisme doit également investir dans l'économie numérique et je me réjouis qu'Atout France conduise un projet pour se doter d'une plate-forme numérique. Il convient de l'aider dans cette voie.

Pour mieux mailler le territoire, il conviendrait d'entreprendre des campagnes de communication à l'échelle nationale sur de grands sites touristiques tels que Paris, la Côte d'Azur ou les châteaux de la Loire. À cet égard, ces derniers sont devenus une destination touristique globale grâce à la réalisation d'infrastructures complémentaires, par exemple des circuits de vélo.

M. Joël Labbé. – Je voudrais insister sur la restauration qui fait aussi partie du patrimoine français. Je vous rappelle à cet égard les débats sur le « fait maison ». Il y a beaucoup de restaurants qui inscrivent à leur carte des plats « faits maison » et qui contribuent ainsi à l'attractivité du territoire. Or, ils souffrent de la concurrence très forte des restaurants de chaîne situés à la périphérie des villes. Ce même phénomène est observable dans l'hôtellerie, les hôtels de centre-ville rencontrant des difficultés pour satisfaire les mises aux normes nombreuses auxquelles ils sont astreints. Il me paraît donc nécessaire de soutenir les restaurants et les hôtels de centre-ville.

Je me félicite du projet d'Atout France de développer une plateforme numérique pour lutter contre le « racket » des sites de réservation en ligne.

M. Gérard Bailly. – Le département du Jura connaît une diminution du nombre d'hébergements proposés aux touristes en raison des obligations de mise aux normes, alors même que la dernière saison estivale a été globalement bonne. Les normes d'accessibilité en faveur des personnes handicapées contribuent à ce phénomène. Sans remettre en cause la nécessité de faciliter l'accès des personnes handicapées, ne serait-il pas envisageable de limiter l'obligation non pas à tous les bâtiments, mais simplement à certaines de ses parties, comme c'est le cas dans les résidences universitaires ?

Les professionnels ont beaucoup de motifs d'inquiétude : les coûts d'organisation des grandes manifestations, telles que la Transjurassienne, explosent également.

En outre, le tourisme souffre de défauts de gouvernance. Pour le tourisme rural, le rôle de chef de file des structures intercommunales devrait être affirmé dans les prochaines lois de décentralisation.

Les équipements touristiques risquent de pâtir de la diminution des crédits, non seulement nationaux mais aussi européens. Enfin, j'insiste sur la gastronomie comme facteur important d'attractivité de la France.

M. Yannick Vaugrenard. – On dit, à juste titre, que la France est la première destination touristique du monde, mais on ignore généralement qu'il s'agit trop souvent d'un tourisme de passage.

Je voudrais insister sur l'importance de développer un tourisme industriel. Notre pays dispose d'un riche patrimoine, par exemple en matière de constructions navales et aéronautiques, auquel le public s'intéresse de plus en plus et qui permet aussi de sensibiliser les jeunes aux métiers de l'industrie. De même le tourisme culturel est-il essentiel dans notre pays qui, en période estivale en particulier, se transforme en une sorte de festival permanent. Je regrette toutefois que les touristes étrangers ne soient pas suffisamment informés de l'existence de ces multiples festivals. Notre pays dispose de nombreux offices de tourisme qui, néanmoins, manquent parfois d'efficacité et qui ne travaillent pas suffisamment en réseau.

Mme Renée Nicoux. – Je voudrais moi aussi faire observer que la mise aux normes imposée à l'hôtellerie, en particulier pour la sécurité incendie et pour l'accessibilité des personnes handicapées, se traduit par la disparition de nombreux petits hôtels qui préfèrent fermer leurs portes plutôt que d'engager d'importants investissements sans rentabilité immédiate. Ces normes sont tout à fait légitimes dans les constructions neuves, mais, dans l'ancien, il conviendrait de répondre à la demande touristique par une mise en réseau des infrastructures, plutôt que de chercher à mettre aux normes chaque établissement, de telle sorte qu'un touriste handicapé puisse éventuellement être orienté vers un établissement accessible par un établissement qui ne l'est pas.

Les professionnels du tourisme manquent parfois d'informations de la part des offices de tourisme, qui devraient davantage travailler ensemble. Néanmoins, il convient de conserver les offices de proximité pouvant renseigner un maximum de touristes. Beaucoup de gens restent attachés aux dépliants papier. Le contact humain doit compléter Internet, d'autant plus que les personnes âgées, qui ne maîtrisent pas toujours les nouvelles technologies, constituent une part importante des touristes.

Enfin, j'insiste sur le lien entre tourisme et agriculture, le tourisme agricole pouvant promouvoir l'image des cultures biologiques, par exemple, et constituer une source de revenus complémentaires pour les agriculteurs.

M. Daniel Raoul, président. – Je résumerai en disant que le niveau local assure le contact avec les touristes, le niveau intermédiaire remplit un rôle de coordination et le niveau supérieur assure la promotion des sites touristiques.

M. Alain Chatillon. – L'activité touristique souffre de trop nombreuses contraintes administratives pour l'obtention des fonds européens qui sont souvent difficiles à débloquer. J'ai le sentiment que sur ce point, les administrations de certains de nos partenaires européens sont plus à l'aise avec ces procédures. Le maillage territorial est essentiel pour séduire les touristes. Ainsi, dans la région Midi-Pyrénées, la vingtaine de sites touristiques majeurs ont entrepris des campagnes de publicité qui se révèlent très efficaces. Je considère que les offices de tourisme devraient relever de la compétence des conseils régionaux et ne plus se trouver en compétition avec les comités départementaux du tourisme (CDT).

M. Jean-Jacques Mirassou. – L'obligation de mise aux normes s'impose également aux transports en commun, non seulement les bus, mais aussi les arrêts, les cheminements piétons, etc... et tout cela se traduit par une augmentation du prix du billet. Nous devrions nous interroger sur l'étalement dans le temps de cette mise aux normes et sur la mise en place de réseaux de transports dédiés.

M. David Assouline, président. – Je rappelle que la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a évalué la loi de 2005 relative au handicap. Je conviens qu'il y a un problème de mise aux normes mais cette loi avait été conçue de manière globale et a posé un principe général d'accessibilité. Il convient donc d'en respecter l'esprit, au risque de voir se multiplier des dérogations ponctuelles qui, bout à bout, finiraient par remettre en cause ce principe général.

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – Notre rapport, d'une façon plus générale, avait vocation à ouvrir la réflexion sur certains thèmes d'importance – la mise aux normes certes, mais aussi la classification de l'hébergement touristique, la promotion, la restauration, avec notamment le label de « maître-restaurateur », dont nous n'avons pas eu le temps de discuter aujourd'hui – auxquels nous ne prétendons pas apporter de solutions toutes faites.

M. Daniel Raoul, président. – Cher collègue, ce thème du label de « maître-restaurateur » viendra en discussion au mois d'avril ...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il m'apparaît, en voyageant, que notre pays ne se rend pas compte de sa richesse et ne donne pas au tourisme la visibilité qu'il devrait avoir au niveau national. Notre parc hôtelier risque d'apparaître obsolète comparé à celui d'autres pays. La création d'un label de « maître-restaurateur » est une bonne chose en soi, mais les professionnels ne sont pas tous en phase sur son contenu et son usage ...

Attention, il ne faut pas que nous perdions la bataille du tourisme ! Nous avons aujourd'hui besoin de mettre en place une meilleure gouvernance du secteur, de façon plus directive si besoin est.

M. Luc Carvounas, rapporteur. – Je tenais pour conclure à remercier à nouveau les présidents Assouline et Raoul, et à rappeler que l'actuel gouvernement est le premier à disposer d'une ministre de plein exercice en charge du tourisme, en la personne de Mme Sylvia Pinel, même s'il est vrai qu'elle a d'autres secteurs dans son portefeuille. Il nous faut en effet une meilleure gouvernance, structurée autour d'Atout France pour ce qui est de sa dimension nationale, ainsi qu'une consolidation du budget consacré au tourisme, dont il n'est pas acceptable qu'il soit orienté à la baisse.

À l'issue de ce débat, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

Mardi 26 février 2013

- *Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)* : **MM. Jacques Augustin**, sous-directeur du tourisme, et **Bruno Chiocchia**, chef du bureau des professions du tourisme, et **Mme Sandrine Jaumier**, adjointe au chef de bureau des professions du tourisme.

Mardi 12 mars 2013

- *Fédération nationale française de l'hôtellerie (UMIH Hôtellerie)* : **Mme Evelyne MAES**, vice-présidente ;

- *Fédération nationale française de la restauration (UMIH Restauration)* : **MM. Hubert Jan**, président, et **Jean Terlon**, vice-président.

Mardi 19 mars 2013

- *Atout France* : **MM. Christian Mantei**, directeur général, et **Christian Delom**, directeur de la stratégie, de l'observation, et des nouvelles technologies ;

- *Offices de tourisme de France* : **M. Jean Burtin**, président, **Mme Danielle Bonnet**, directrice administrative et financière, et **M. Yannick Bertolucci**, chargé des relations institutionnelles.

Mardi 26 mars 2013

- *Comité français d'accréditation (COFRAC)* : **Mme Carole Toussaint**, directrice de la section inspection.

Mardi 2 avril 2013

- *Association des propriétaires adhérents francophones de vacances en temps partagé (APAF-VTP)* : **Mme Lise Nicolle**, vice-présidente, et **M. Persyn**, membre de la commission SCI/SCA ;

- *Chambre syndicale nationale des entreprises de remise et de tourisme (CSNERT)* : **M. Camille Rechard**, président, et **M. Frédéric Mougnot**.

Mardi 9 avril 2013

- *Gîtes de France* : **MM. Yannick Fassaert**, président, **Philippe Coadour**, directeur adjoint, et **Marc de Montalembert**, juriste ;

- *Réseau national des destinations départementales (RN2D)* : **M. Jean-Pierre Serra**, président, et **Mme Véronique Brizon**, directrice.

Mardi 16 avril 2013

- *Agence nationale des chèques vacances (ANCV)* : **MM. Philippe Laval**, directeur général, et **Rémy Charouset**, directeur du développement ;

- *Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs (SYNHORCAT)* : **MM. Didier Chenêt**, président, et **Franck Trouet**, directeur.

Mardi 23 avril 2013

- *Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT)* : **M. Jean Gaillard**, président, et **Mme Pascale Jallet**, directrice ;

- *Groupement national des chaînes hôtelières (GNCH)* : **M. Jacques Barré**, président.

Mardi 14 mai 2013

- *Pierre & Vacances – Center Parcs* : **M Gérard Brémont**, président ;

- *Syndicat national des agents de voyage (SNAV)* : **M. Georges Colson**, président et **Mme Valérie Boned**, secrétaire générale déléguée.

Mardi 21 mai 2013

- *Fédération nationale des comités régionaux de tourisme (FNCRT)* : **MM. André Chapaveire**, président, **Benoît Artige**, chargé de mission, et **Fabrice Dalongeville**, président du CRT Picardie, **Mmes Marie-Reine Fischer**, présidente du CRT Alsace, et **Brigitte Bloch**, directrice du CRT Aquitaine ;

- *Groupe ACCOR* : **M. Christophe Alaux**, directeur général France, et **M. Samuel Lacombe**, directeur délégué aux relations institutionnelles.

Mardi 28 mai 2013

- *Thomas Cook* : **M. Michel Resseguier**, président.