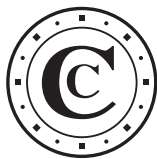


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SOUTIEN AU TOURISME DURANT LA CRISE SANITAIRE

Un secteur préservé,
une transformation à peine engagée

Rapport public thématique

Synthèse

Février 2023

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un secteur fortement touché par la crise	7
2 Un secteur préservé par 45,5 Md€ d'aides publiques.	11
3 Une reprise de l'activité possible dès la levée des restrictions sanitaires.	13
4 Une occasion manquée de transformation du secteur du tourisme	17

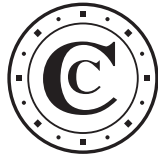
Introduction

La Cour des comptes a conduit une évaluation des mesures de soutien déployées par l'État et ses opérateurs en 2020 et 2021 pour aider les entreprises du tourisme à faire face à la crise. Ces mesures ont été présentées aux acteurs du secteur lors des comités interministériels du tourisme du 14 mai 2020 et du 12 octobre 2020 et constituent ce qui a été appelé le « plan de soutien au tourisme ».

Trois questions évaluatives ont été retenues, en accord avec le comité d'accompagnement constitué d'experts externes à la Cour :

- la conception et le déploiement des mesures de soutien au secteur du tourisme ont-ils permis de préserver la viabilité des entreprises ?
- les mesures d'urgence ont-elles permis un redémarrage de l'activité touristique et de répondre au retour des touristes, nationaux et étrangers, en France à partir de l'été 2020 et en 2021 ?
- le secteur du tourisme a-t-il débuté sa transformation lorsque cela est nécessaire ?

Le champ des bénéficiaires des mesures de soutien s'est largement fondé sur la définition du tourisme utilisée par l'Insee pour établir le compte satellite du tourisme et qui recouvre des activités aussi variées que les transports, l'hôtellerie, la restauration, les activités culturelles, les parcs d'attraction, les agences de voyages, l'organisation des jeux de hasard et d'argent, les compagnies aériennes. A été ajouté pour la présente évaluation le secteur d'activité des foires et salons qui a été fortement impacté par la crise sanitaire.



1 Un secteur fortement touché par la crise

La France, destination touristique majeure avant la crise sanitaire

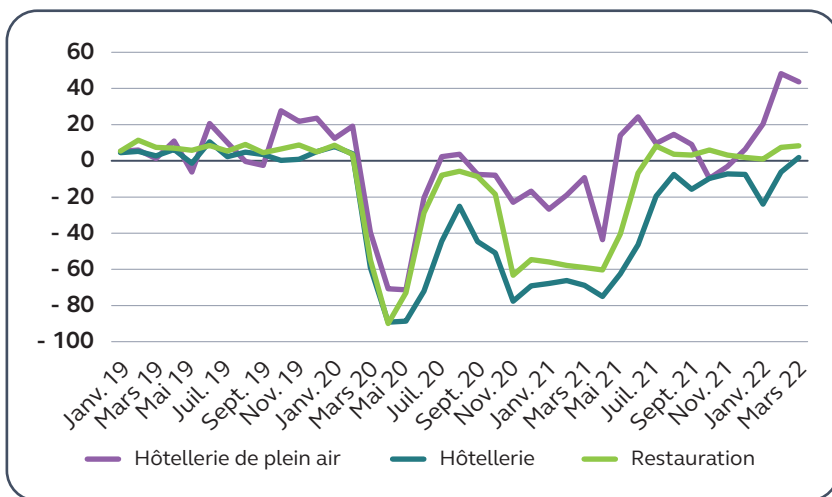
Avant la crise, la France était la première destination touristique avec près de 90 millions de touristes et 442 millions de nuitées en 2019. Le tourisme en France était majoritairement soutenu par les Français, lesquels généraient alors 63 % des recettes touristiques. L'offre touristique française s'appuie sur un patrimoine exceptionnel qui se déploie sur l'ensemble du territoire, du littoral (première destination en termes de nuitées) à la montagne, en passant par les zones urbaines et rurales. Le tourisme représentait 7 à 7,5 % du PIB du pays de 2010 à 2020. 320 000 entreprises y contribuent, et plus de deux millions de salariés directs et indirects.

Une baisse inédite du chiffre d'affaires en 2020 et 2021

La crise sanitaire, du fait des restrictions à la mobilité qui en ont découlé, a eu un impact majeur sur le secteur du tourisme. Les voyages touristiques ont diminué de 73 % au niveau mondial en 2020. En France, le chiffre d'affaires du secteur du tourisme s'est réduit de 46 % en 2020 et 2021, une baisse inédite. Cette contraction a atteint jusqu'à 60 % pour les activités des agences de voyage et 70 % pour le transport aérien. Les recettes fiscales de l'État et des collectivités territoriales liées au tourisme ont chuté : la collecte de TVA nette du secteur de l'hôtellerie-restauration a faibli d'1 Md€ entre 2019 et 2020 et la taxe de séjour a déchu de 139 M€ sur la même période. La dynamique d'investissement du secteur s'est brutalement interrompue (-20 % en moyenne en 2020 et 2021).

Un secteur fortement touché par la crise

Évolution du chiffre d'affaires 2020, 2021 et 2022 par rapport au même mois de 2019 et du CA 2019 par rapport à 2018 (en %)



Sources : DGFIP, Insee / Champ : le champ est celui des entreprises déclarant leur TVA mensuellement. La couverture géographique porte sur la France entière, à l'exception de la Guyane et de Mayotte

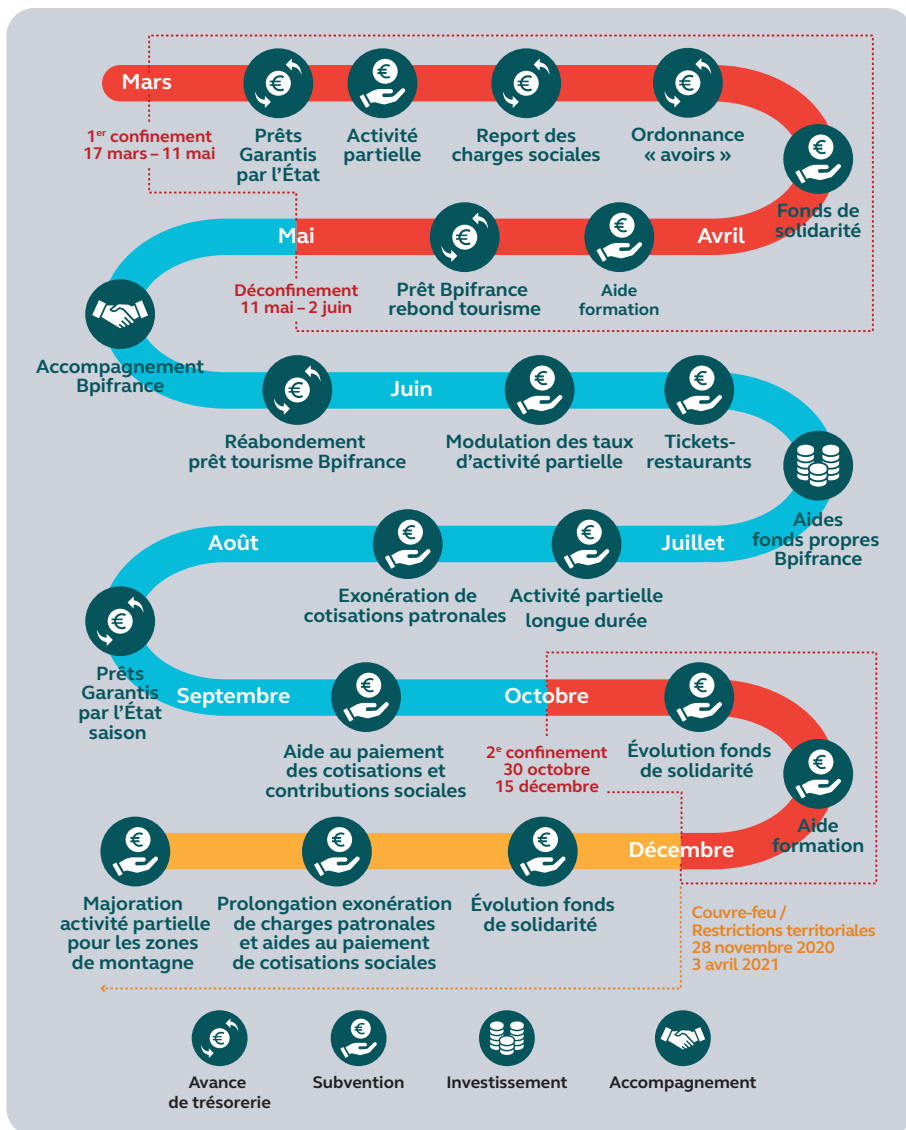
Un soutien public mis en place rapidement

Le soutien de l'État et de ses opérateurs au secteur du tourisme a été annoncé dès février 2020. 29 mesures de soutien exceptionnel ont été présentées lors de deux comités interministériels du tourisme réunissant en mai et octobre 2020 les parties prenantes du tourisme.

L'ambition de ces dispositifs était triple : soutenir en urgence les salariés et les entreprises pour éviter les faillites et les licenciements, créer les conditions de la reprise en stimulant l'offre et la demande touristique, transformer le secteur pour permettre la durabilité de l'activité touristique.

Un secteur fortement touché par la crise

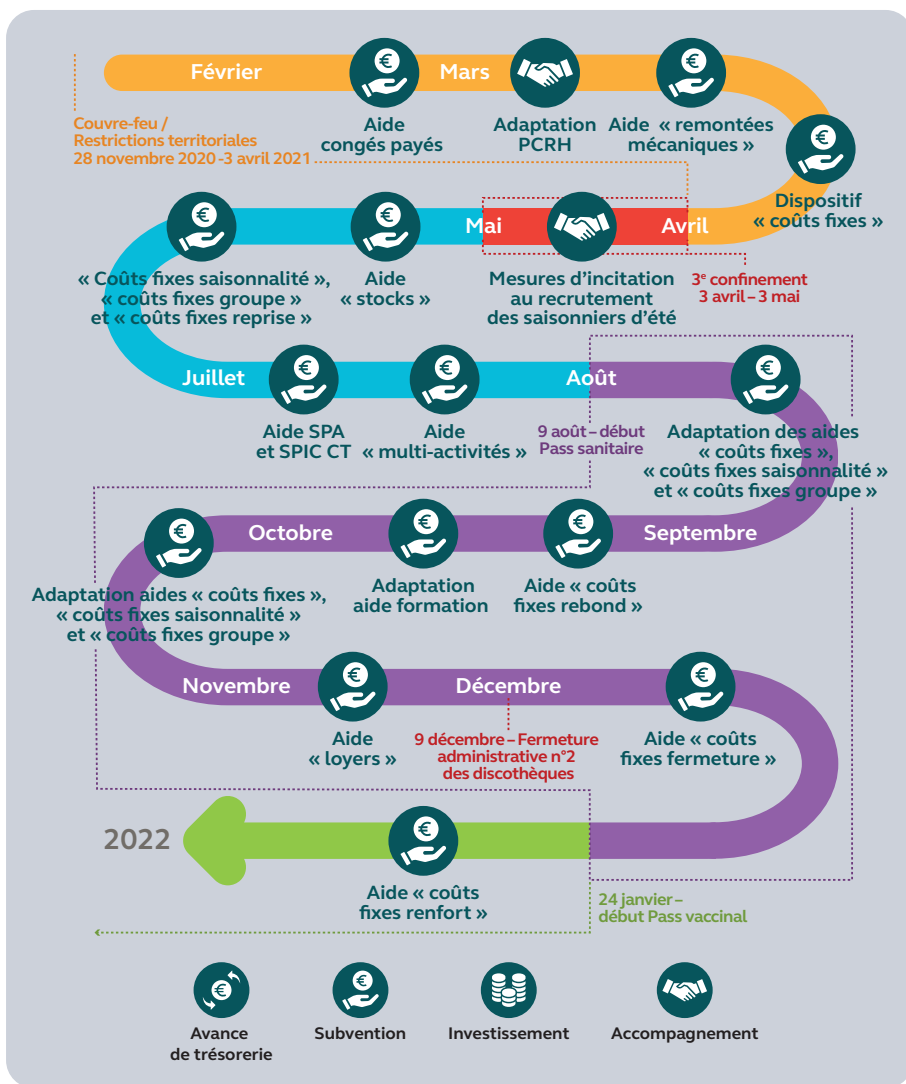
Mesures d'aides aux entreprises du secteur du tourisme en 2020



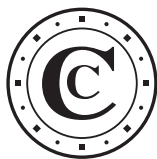
Source : Cour des comptes

Un secteur fortement touché par la crise

Mesures d'aides aux entreprises du secteur tourisme en 2021 et 2022



Source : Cour des comptes



2 Un secteur préservé par 45,5 Md€ d'aides publiques

Le secteur du tourisme a bénéficié de 21 % des aides d'urgences en 2020 et 2021

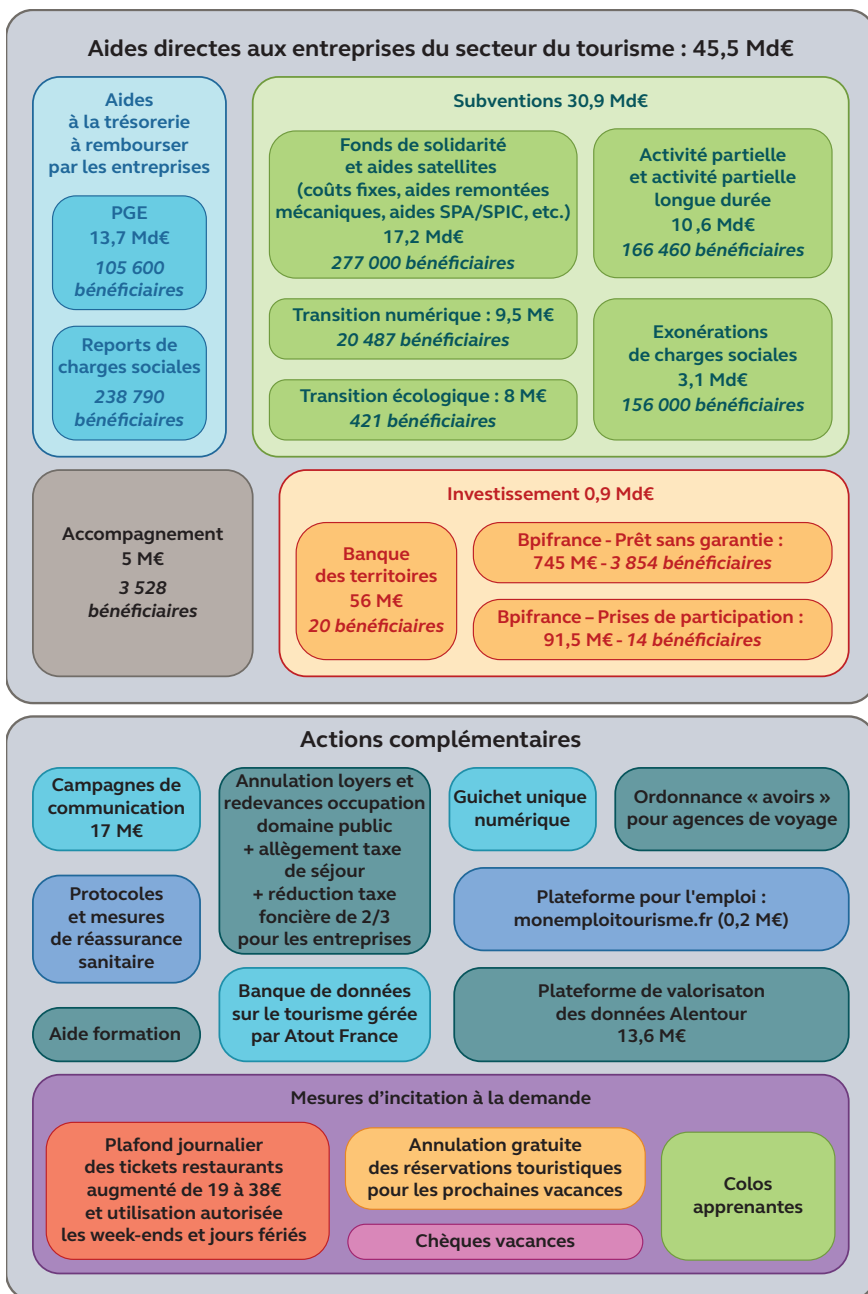
Le secteur du tourisme a bénéficié de 45,5 Md€ d'aides publiques en 2020 et 2021 dispensées par l'État et ses opérateurs¹. 98 % des entreprises du secteur ont reçu au moins une aide sur cette période. Les aides publiques versées ont compensé 88 % des pertes d'excédent brut d'exploitation et 25,8 % de la perte de chiffre d'affaires du secteur. À titre de comparaison, elles ont compensé 11 % des pertes de chiffre d'affaires du secteur du commerce. En montants, le fonds de solidarité et ses aides satellites ont constitué le principal vecteur du

soutien, suivi par l'activité partielle, les exonérations de charge et les prêts garantis par l'État (PGE). Le secteur a été en proportion plus subventionné que le reste de l'économie pour lequel le recours aux PGE a été prépondérant. Cela s'explique par le fait que les subventions directes (fonds de solidarité, activité partielle, exonérations de charge) ont été orientées sur la durée vers les activités dépendantes de l'accueil du public, dont les activités touristiques constituent une part importante. Les aides apportées par les collectivités territoriales au secteur du tourisme restent de faible ampleur au regard de celles de l'État et de ses opérateurs.

1. Les 45,5 Md€ correspondent à l'effort financier fourni pour mettre en œuvre en 2020 et 2021 les mesures annoncées lors des CIT de 2020. Ce montant ne comprend pas les mesures de participations de l'État actionnaire ou les mesures du plan « Destination France », annoncées en novembre 2021.

Un secteur préservé par 45,5 Md€ d'aides publiques

Présentation synthétique des aides versées aux entreprises privées
du secteur du tourisme entre 2020 et 2021



Un secteur préservé par 45,5 Md€ d'aides publiques

Ce soutien public mériterait d'être valorisé dans les documents du budget de l'État qui présentent aux parlementaires et aux citoyens la politique publique en faveur du tourisme.

Les consommateurs ont également contribué à soutenir le secteur du tourisme, de façon contrainte, du fait de la transformation en avoirs des remboursements obligatoires des frais de voyage sous 14 jours. L'ampleur de ce soutien peut être estimé à 1,2 Md€ selon les professionnels. La Cour recommande que les impacts de l'ordonnance dite « avoirs » du 25 mars 2020², tant sur les entreprises bénéficiaires que sur les consommateurs, soient évalués (*recommandation n° 1*).

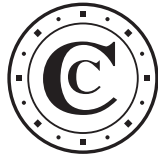
Un secteur préservé ; certaines entreprises ont pu bénéficier de compensations au-delà de leurs pertes constatées

Les faillites d'entreprises du tourisme ont diminué de près de 44 % en 2020 et 2021 par rapport à 2019, soit 10 000 faillites de moins sur la période, un recul plus important que dans le reste de l'économie.

Le niveau des effectifs du secteur du tourisme a été globalement stabilisé, avec une baisse limitée à 0,4 % entre fin 2019 et fin 2021. 95 % des professionnels du secteur que la Cour a interrogé estiment que le dispositif de l'activité partielle leur a permis d'éviter des licenciements.

Le cumul des aides a parfois conduit à des compensations au-delà des pertes constatées. Des exploitants de remontées mécaniques ont ainsi vu leurs pertes de charges d'exploitations réelles totalement compensées et ont en outre bénéficié du dispositif de l'activité partielle et d'exonérations de cotisations sociales.

2. Ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure.



3 Une reprise de l'activité possible dès la levée des restrictions sanitaires

Une reprise de l'activité touristique dès 2020 dès la levée des restrictions de mobilité

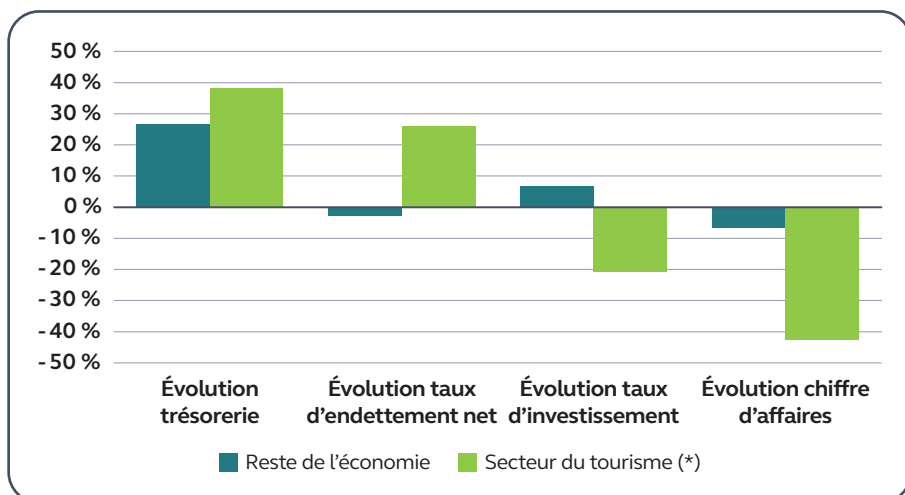
La reprise a été favorisée par le désir de voyager en France porté par les touristes nationaux et européens, rendu possible en fonction des autorisations de mobilité. Elle se décline différemment selon les territoires et les activités touristiques, en fonction des contraintes sanitaires et du degré de dépendance aux touristes internationaux. Après un printemps 2020 atone, le nombre de nuitées passées dans les hôtels, campings et autres hébergements collectifs, s'est redressé à 157 millions à l'été 2020, toutefois en baisse de 22 % par rapport à 2019. Il a atteint, en 2021, 188 millions de nuitées, soit une baisse limitée à - 7 % par rapport à 2019. Durant l'été 2022, la fréquentation touristique dans les hôtels et campings a dépassé de 3 % son niveau d'avant-crise. Les mesures de soutien à la demande touristique mises en place en 2020 et 2021 ainsi que la mutualisation des campagnes de promotion Destination France ont accru l'attractivité de l'offre touristique française, tandis que la hausse du plafond des titres restaurants a accéléré la consommation du surplus épargné durant les confinements.

Des entreprises du secteur du tourisme en capacité de répondre à la demande

Grâce à l'aide massive accordée en 2020 et 2021, le niveau de trésorerie du secteur du tourisme a augmenté de 50 % par rapport à 2019 et la part des entreprises ayant un niveau satisfaisant de trésorerie a augmenté de 14 points entre 2019 et 2021 pour atteindre 48 %. L'emploi ayant été par ailleurs préservé par le dispositif d'activité partielle, les trois-quarts des professionnels interrogés par la Cour estiment que les mesures de soutien mises en place ont permis au secteur de répondre à la reprise de la demande dès la levée des restrictions.

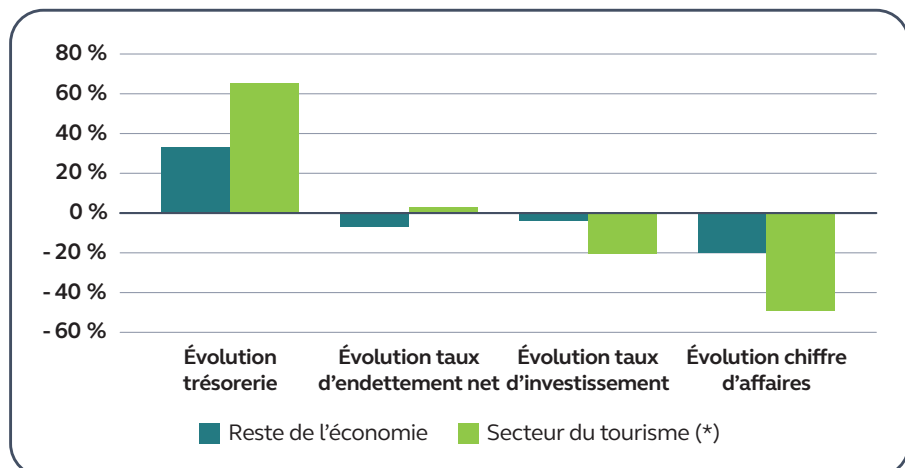
Une reprise de l'activité possible dès la levée des restrictions sanitaires

Évolution du chiffre d'affaires, de la trésorerie, du taux d'endettement net et du taux d'investissement des entreprises du tourisme et des autres secteurs entre 2019 et 2020

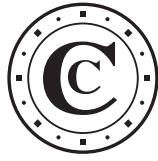


Source : Cour des comptes à partir des liasses fiscales 2019 et 2020. * hors transport terrestre et transport par conduite dans le département 75 du fait de l'impact de la fusion de certaines entreprises

Évolution du chiffre d'affaires, de la trésorerie, du taux d'endettement net et du taux d'investissement des entreprises du tourisme et des autres secteurs entre 2019 et 2021



Source : Cour des comptes à partir des liasses fiscales 2019 et 2020. * hors transport terrestre et transport par conduite dans le département 75 du fait de l'impact de la fusion de certaines entreprises



4 Une occasion manquée de transformation du secteur du tourisme

Une ambition de transformation par le développement du numérique et l'amélioration énergétique du secteur peu financée et qui ne traite qu'imparfaitement les besoins

Cette ambition de transformation numérique et écologique du secteur s'est traduite par des mesures annexes et disparates, aux financements limités par rapport aux mesures d'urgence et sans cohérence réelle avec celles-ci.

Le « chèque numérique » de 500 €, bien que sollicité par 18 922 entreprises du tourisme, ne semble pas avoir généré d'effet de levier pour renforcer l'usage du numérique dans les entreprises. Les dispositifs de soutien à la transition écologique ont conduit à l'amélioration énergétique de petits équipements mais n'ont pas permis au secteur d'entamer sa transformation durable. Les entreprises du tourisme bénéficiaires des mesures de soutien à la transformation numérique et écologique considèrent d'ailleurs qu'elles n'ont pas modifié leurs pratiques.

Les administrations concernées estiment que les aides aux diagnostics de maturité numérique ou écologique proposées sont de nature à permettre des dépenses publiques ultérieures mieux ciblées et plus efficaces.

À défaut de favoriser une véritable avancée, ces mesures constituent des préliminaires à une nouvelle dynamique de transformation : la stratégie développée dans le cadre du nouveau plan *Destination France* pourrait l'impulser si les professionnels du tourisme s'en emparent. La Cour recommande l'élaboration, en lien avec les collectivités territoriales, d'une stratégie nationale de transition écologique, concertée avec les professionnels du tourisme, avec des objectifs quantitatifs engageant les signataires (*recommandation n° 3*).

Des difficultés de recrutement en hausse et peu traitées

Les difficultés de recrutement, liées à un problème ancien d'attractivité et de fidélisation des personnels, semblent s'être encore accrues depuis la crise sanitaire. Elles pourraient entraver le développement de l'activité. Les mesures de soutien n'ont que peu traité ce sujet, en dehors de la plateforme *monemploi.tourisme.fr* mise en place en mai 2021. Cette plateforme ne semble pas avoir encore rencontré son public et la Cour recommande qu'un audit soit réalisé (*recommandation n° 2*).

**

Une occasion manquée de transformation du secteur du tourisme

Au terme de son évaluation, la Cour répond positivement à la question « la conception et le déploiement des mesures de soutien au secteur du tourisme ont-ils permis de préserver la viabilité des entreprises? ». Les mesures de soutien, orientées vers l'offre et largement communes aux autres secteurs d'activité, ont été très rapidement conçues et déployées. La concertation avec les acteurs du secteur, continue sur la période, a permis leur adaptation aux spécificités du tourisme quand cela était nécessaire et leur rapide appropriation par les entreprises.

À la question « quels effets ont eu ces mesures sur le retour des touristes nationaux et étrangers et leur accueil en France à partir de l'été 2020 et en 2021 ? », il est apporté une double réponse :

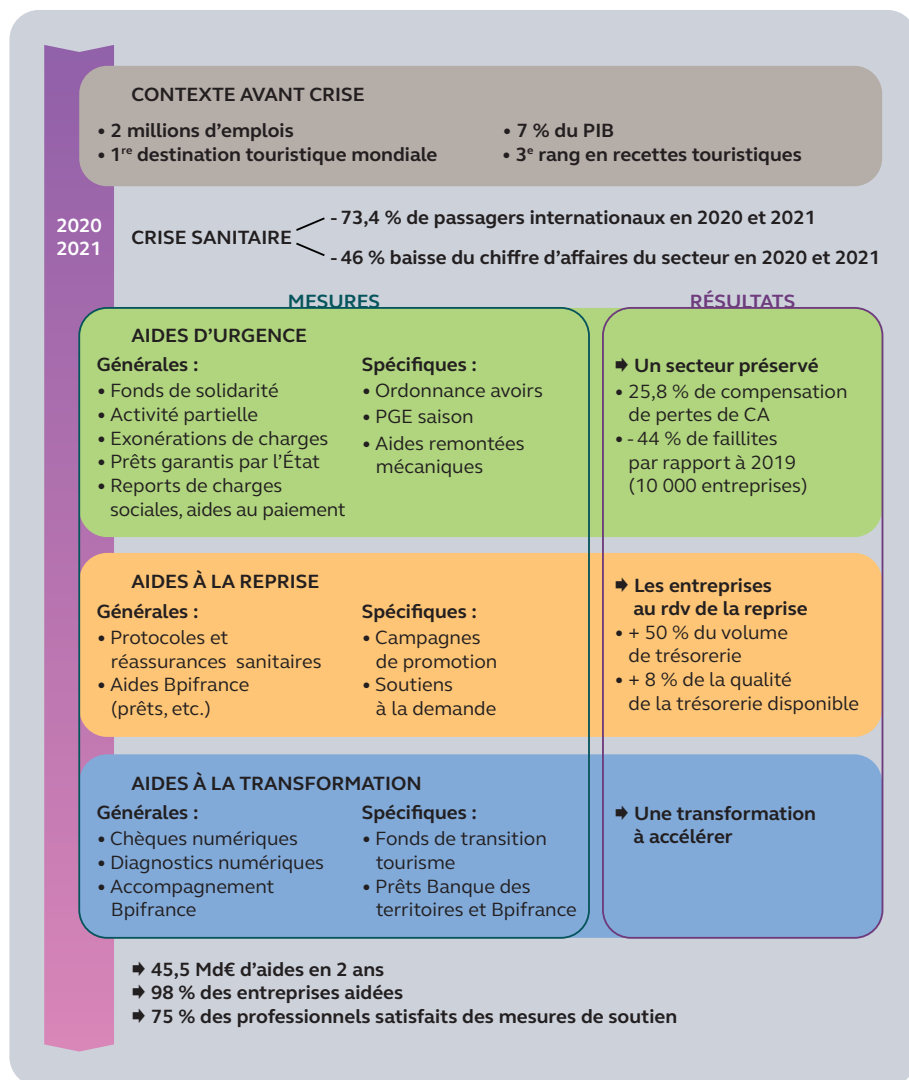
- le retour des touristes, certes favorisé par les mesures prises pour le secteur, campagnes de communication et soutien à la demande (usage des chèques restaurant par exemple), résulte essentiellement de la levée des restrictions sanitaires et du désir de voyager des touristes ;

- cette reprise de l'activité touristique a été permise par le maintien du tissu productif (très forte diminution des défaillances d'entreprises et maintien de l'emploi sur la période), qui n'a été possible que grâce au soutien financier massif apporté par l'État.

Enfin, à la dernière question « Le secteur du tourisme a-t-il débuté sa transformation lorsque cela est nécessaire dans les domaines du numérique et du développement durable ? », la Cour apporte une réponse plus nuancée. Les mesures de soutien mises en œuvre sur la période étaient d'une ampleur limitée. Même si un nombre non négligeable d'entreprises s'en sont saisies, la période de crise n'a pas été utilisée pour engager des transformations d'ampleur. Peut-être la crise n'était-elle pas une période propice pour s'engager dans une transformation à moyen terme. La Cour appelle à poursuivre la transformation du secteur, enjeu de compétitivité pour le secteur et de réussite des engagements de la France en matière de développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique.

Une occasion manquée de transformation du secteur du tourisme

Présentation synthétique des aides versées aux entreprises privées du secteur du tourisme entre 2020 et 2021



Recommandations

1. Réaliser un bilan des conséquences de l'ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 dite « ordonnance avoires » sur les entreprises bénéficiaires et sur les consommateurs (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

2. Procéder au plus tard d'ici fin 2023 à un bilan de la plateforme monemploi tourisme.fr, soit pour améliorer le service, soit pour la supprimer (*Ministère de l'économie,*

des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail).

3. En lien avec les collectivités territoriales, établir avec les professionnels du tourisme une stratégie nationale en faveur de la transition écologique du tourisme comportant des objectifs quantitatifs et précisant les engagements des signataires (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ademe*).