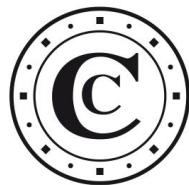


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SOUTIEN AU TOURISME DURANT LA CRISE SANITAIRE

Un secteur préservé,
une transformation à peine engagée

Rapport public thématique

Février 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Un secteur très affecté par la crise mais préservé par 45,5 Md€ d'aides publiques	23
I - Un secteur particulièrement affecté par la pandémie, une stratégie de soutien orientée vers l'offre	24
A - Une diminution majeure de la demande, dans le monde comme en France.....	24
B - Une adaptation continue des dispositifs dans le cadre des échanges avec les acteurs du secteur	26
C - Un montant de soutien aux entreprises de 45,5 Md€	30
II - Un secteur, massivement aidé, bénéficiaire de 21 % des mesures d'urgence mises en œuvre par l'État.....	33
A - Près de 31 Md€ de subventions versées au secteur du tourisme	34
B - Un recours important aux prêts et aux reports de charges, qui devront être remboursés.....	39
C - Des dispositifs ponctuels ciblés	43
III - Un tissu productif et des emplois sauvagardés	51
A - Une compensation des pertes d'excédent brut d'exploitation à hauteur de 88 % sur les deux ans	51
B - Une diminution des faillites d'entreprises du tourisme de près de 44 % en 2020 et 2021	55
C - Une stabilisation globale des effectifs du secteur	56
Chapitre II Des conditions favorables à la reprise de l'activité dès la levée des restrictions sanitaires.....	61
I - Des entreprises capables de répondre à la demande grâce à une situation financière protégée.....	62
A - Une hausse de la trésorerie de 50 % en moyenne sur deux ans, cohérente avec l'aide massive.....	63
B - Un taux d'endettement comparable aux autres secteurs, une évolution de l'investissement contrastée selon la taille des entreprises	64
II - Une reprise essentiellement portée par la levée des restrictions aux mobilités	66
A - L'assouplissement progressif des contraintes sanitaires	66

B - La résilience de la demande touristique nationale et une augmentation du poids de la demande touristique européenne.....	70
C - Plusieurs campagnes promotionnelles mutualisées visant à stimuler la demande.....	72
D - Hors les actions de communication, de rares mesures de relance de la demande touristique	73
III - Une reprise de l'activité touristique différenciée dans le temps selon les activités touristiques et les territoires.....	75
A - Le tourisme d'affaires, le tourisme urbain, les foires et salons ont peiné à retrouver leur niveau d'activité.....	76
B - Les littoraux, les territoires ruraux, la location saisonnière et les activités en plein air ont été plébiscitées.....	80
C - Un retour modéré des créations d'entreprises en 2021	81
D - En 2022, une activité proche de celle de 2019.....	82
Chapitre III Une occasion manquée d'engager une transformation structurelle.....	87
I - Des difficultés de recrutement persistantes	89
A - De nombreux emplois à pourvoir	89
B - Une transformation des conditions d'emploi nécessaire pour répondre aux problèmes d'attractivité	94
II - Des aides limitées pour la transformation numérique du secteur	95
A - Des besoins de transformation numérique importants, deux outils mobilisés pendant la crise	95
B - L'effet incertain des « chèques numériques ».....	97
C - Des diagnostics numériques ciblés et utiles	100
III - Une transformation écologique à peine engagée	101
A - Un secteur déjà sous pression écologique avant la crise sanitaire	101
B - L'ambition limitée des mesures mises en œuvre pendant la crise.....	103
C - Une stratégie nationale à établir.....	107
Conclusion générale	111
Annexes	113

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Conformément à la méthodologie suivie pour les évaluations de politique publique, un comité d'accompagnement réunissant des experts et des parties prenantes a été constitué en janvier 2022 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation du soutien apporté par l'État et ses opérateurs au secteur du tourisme pendant la crise sanitaire (voir sa composition en annexe n° 3).

L'évaluation de cette politique s'appuie sur l'exploitation, avec le concours de la direction des méthodes et des données de la Cour, d'une base de données agrégées des bénéficiaires des mesures de soutien au secteur du tourisme, croisée avec les liasses fiscales 2019, 2020 et 2021 afin d'étudier la situation financière des bénéficiaires.

Dans le cadre de l'instruction, la Cour a obtenu des jeux de données contenant l'ensemble des bénéficiaires de mesures de soutien, au niveau individuel. Le croisement de ces données a été réalisé à partir du Siren. La base de données des bénéficiaires contient ainsi l'ensemble des bénéficiaires des principaux dispositifs des mesures de soutien durant la crise sanitaire (Siren de l'entreprise, secteur d'activité, type de dispositif obtenu et montant de l'aide).

Afin d'évaluer l'effet de ces mesures sur la situation financière des entreprises, cette première base de données a été croisée, via le Siren, avec les liasses fiscales 2019, 2020 et 2021 transmises par la DGFIP. Elles permettent ainsi de calculer les principaux indicateurs de la santé financière d'une entreprise (chiffre d'affaires, rentabilité etc.). Afin de comparer le secteur du tourisme avec d'autres secteurs, un tableau de l'économie nationale entre 2019 et 2021 a été réalisé à l'aide des liasses fiscales. Le secteur bancaire et assurantiel a été exclu (notion de chiffre d'affaires non pertinente dans ce secteur). Concernant le périmètre intitulé « secteur du tourisme » dans le rapport, les activités retenues correspondent au périmètre conventionnel retenu par l'Insee pour établir le compte satellite du tourisme, auquel est ajouté le secteur d'activité des foires et salons. Le terme « secteur du tourisme » est utilisé dans le rapport pour simplifier l'écriture même si l'Insee considère que le tourisme ne constitue pas un secteur économique en tant que tel en raison de sa transversalité et de la diversité des activités concernées.

Afin de mesurer l'avis des bénéficiaires sur les mesures mises en place pendant la crise sanitaire, un sondage a été réalisé, avec le concours de la direction des méthodes et des données de la Cour. Un questionnaire, préalablement soumis à l'avis du comité d'accompagnement, a été adressé à un panel représentatif d'environ 48 000 entreprises du secteur du tourisme ayant bénéficié d'au moins un dispositif d'aide pendant la crise sanitaire. La Cour a recueilli environ 2 300 réponses, redressées pour ne retenir que 2 000 réponses correspondant à un panel représentatif.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré, le 29 novembre 2022, par la première chambre, présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de Mme Françoise Bouygard, présidente de section, et M. Julien Turenne, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteuses, Mmes Merlus et Théry, conseillère référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Tersen, conseiller-maître.

Il a été examiné le 13 décembre 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidents et présidentes de chambre de la Cour, M. Advielle, M. Lejeune et Mme Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

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.

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 décrue 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 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.

Schéma n° 1 : les mesures de soutien de l'État et de ses opérateurs au secteur du tourisme en 2020 et 2021



Source : Cour des comptes

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.

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).

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.

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.

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.

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 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 efficientes. 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 *monemploitourisme.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).

**

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.

Récapitulatif des recommandations

1. Réaliser un bilan des conséquences de l'ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 dite « ordonnance avoirs » 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 monemploitourisme.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*).

Introduction

L'organisation mondiale du tourisme (OMT) définit le tourisme comme un « *déplacement en dehors de son environnement habituel pour une durée d'au moins une nuitée et d'un an au plus, pour des motifs non liés à des activités rémunérées dans le lieu visité* ». Le secteur du tourisme recouvre des activités économiques diverses et complémentaires permettant l'accueil et les loisirs des touristes, dans les secteurs du transport (aérien, ferroviaire, maritime et fluvial), de l'hébergement, de la restauration, de la location de courte durée, des agences de voyage, des foires et salons, des activités culturelles, des jeux de hasard et des parcs d'attraction³.

Avant la crise sanitaire, ce secteur était en pleine croissance. Entre 2010 et 2019, son poids dans le produit intérieur brut (PIB) oscillait entre 7 et 7,5 %. Le secteur était soutenu par la demande nationale : 63 % des recettes touristiques françaises en 2019 étaient générées par les touristes français. Il bénéficiait d'une demande européenne stable et profitait de l'augmentation du tourisme international (5,1 % en moyenne annuelle de 2010 à 2020). Avant la crise, la France était la première destination touristique internationale avec près de 90 millions de touristes et 442 millions de nuitées en 2019⁴.

L'attractivité de la France se fonde sur son patrimoine, qui favorise le déploiement de l'offre touristique 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 secteur est essentiellement composé d'entreprises de petite taille, les petites et moyennes entreprises (PME) étant, en proportion, trois fois plus nombreuses que dans le reste de l'économie. L'offre touristique française est présente sur toute la chaîne de valeur, de la réservation à l'hébergement, en passant par le transport, la restauration, les foires et salons ainsi que les loisirs. En revanche, la France n'a pas de plateformes de réservation touristique d'envergure. Le secteur touristique emploie plus de 2 millions de salariés, dont 1,4 million d'emplois directs.

³ Les activités prises en compte pour cette évaluation sont les mêmes que celles retenues par l'Insee pour le compte satellite du tourisme, auxquelles a été ajouté le secteur de l'organisation de foires, salons professionnels et congrès. L'annexe n° 1 liste les activités utilisées dans la présente évaluation pour définir les activités touristiques.

⁴ Insee, mai 2020.

La France se différencie de ses principaux concurrents (Espagne, États-Unis, Italie) par une moindre efficacité à créer de la valeur. Elle était en troisième place pour les recettes touristiques internationales, estimées à 63 Md€ en 2019. Par ailleurs, le secteur était fragilisé, avant même l'épidémie de covid 19, par la tension structurelle de son marché de l'emploi, souffrant d'une mauvaise image en raison du niveau des rémunérations, des horaires atypiques et des contrats courts. La concurrence internationale et les évolutions des attentes des touristes rendaient aussi nécessaire une accélération des transitions numérique et écologique.

La crise sanitaire a mis un coup d'arrêt à la croissance économique du secteur, avec la mise en place à partir de mars 2020 de différentes mesures de restrictions de circulation et de protection sanitaire, en France comme à l'étranger.

Les 5^{ème} et 6^{ème} comités interministériels du tourisme (CIT)⁵ du 14 mai et du 12 octobre 2020 ont été l'occasion de présenter aux acteurs du secteur une trentaine de mesures pour les aider à surmonter la crise. Il s'agissait de mesures sanitaires pour sécuriser professionnels et touristes et de mesures d'urgence pour soutenir entreprises et salariés, s'adossant notamment aux mesures gouvernementales générales du plan d'urgence, complétées de dispositions spécifiques au secteur. Ces dernières avaient pour objectif de favoriser la reprise du tourisme à l'été 2020, de soutenir le tourisme au cours de l'hiver 2020 et en 2021 et, de façon plus marginale, d'accompagner la transformation du secteur, notamment vers un tourisme plus durable.

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières, la Cour a engagé, avec l'appui d'un comité d'accompagnement⁶, une évaluation des mesures annoncées lors des 5^{ème} et 6^{ème} CIT et mises en œuvre par l'État et ses opérateurs en 2020 et 2021.

Le champ du contrôle n'intègre ni les aides au secteur du tourisme apportées par les collectivités territoriales ni les dépenses engagées par les acteurs privés⁷. Les dispositifs d'urgence soutenant certaines activités touristiques non présentés lors des deux CIT de 2020, comme les participations de l'État actionnaire, n'entrent pas non plus dans le calcul de

⁵ Depuis 2017, le Premier ministre réunit environ tous les six mois un CIT. Ce comité rassemble les ministres concernés par la politique du tourisme, des représentants des collectivités territoriales, les principales fédérations professionnelles concernées et les institutions œuvrant dans le champ du tourisme (Atout France, Institut français du tourisme, Caisse des dépôts, *etc.*).

⁶ La liste des membres du comité d'accompagnement est présentée en annexe 3.

⁷ L'annexe n° 2 expose la chronologie des mesures de soutien au secteur du tourisme.

l'effort financier fourni pour déployer ce plan. De même, les mesures du plan « Destination France » annoncé en novembre 2021 sont évoquées au regard des enjeux d'évolution du secteur mais n'entrent pas dans le champ de l'évaluation.

Le périmètre retenu pour l'analyse du secteur du tourisme correspond au périmètre conventionnel retenu par l'Insee pour établir le compte satellite du tourisme⁸, auquel est ajouté le secteur d'activité des foires et salons. L'intégration de ce dernier a été expressément conseillée par les membres du comité d'accompagnement afin de mesurer plus finement l'incidence de la crise sur le tourisme d'affaires. L'annexe n° 1 détaille le périmètre retenu.

L'évaluation vise à mesurer l'impact des mesures en répondant à trois questions :

- 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 premier chapitre de ce rapport présente l'impact de la crise sanitaire sur le secteur du tourisme et l'effet des dispositifs mis en œuvre par l'État sur la viabilité des entreprises. Le deuxième chapitre analyse la reprise économique du tourisme et la contribution des mesures déployées à ce redémarrage. Le dernier chapitre étudie la mise en œuvre et l'effet des mesures mises en place en faveur des transformations numérique et écologique du secteur.

⁸ Un taux de « touristicité » est appliqué à ces activités par l'Insee, le tourisme n'étant pas l'unique moteur des activités de transport, de restauration, d'hôtellerie, d'organisation des jeux de hasard et d'argent.

Chapitre I

Un secteur très affecté par la crise mais préservé par 45,5 Md€ d'aides publiques

La politique publique en faveur du tourisme mise en œuvre en 2020 et 2021 est en rupture par rapport à celle déployée à partir de 2015, laquelle favorisait prioritairement la demande pour attirer les touristes étrangers en France. La stratégie poursuivie a été essentiellement orientée vers le soutien à l'offre et l'ensemble des activités du secteur ont été concernées, en raison du caractère systémique du choc.

Le secteur du tourisme a bénéficié de mesures d'urgence rapidement conçues et déployées, à l'instar des autres secteurs économiques : fonds de solidarité, activité partielle, prêts garantis par l'État, reports de cotisations sociales.

Pour ce secteur particulièrement affecté par la pandémie, des mesures de soutien spécifiques ont également permis le maintien en vie des entreprises et la stabilité de l'emploi. 98 % des entreprises du secteur ont bénéficié d'au moins une aide publique durant la période.

I - Un secteur particulièrement affecté par la pandémie, une stratégie de soutien orientée vers l'offre

A - Une diminution majeure de la demande, dans le monde comme en France

La pandémie de covid 19 a affecté l'offre et la demande en biens et services touristiques. Les restrictions de déplacements internationaux et nationaux, avec notamment l'arrêt des vols internationaux et les mesures de confinements, de fermetures administratives et de distanciation sociale, ont réduit la demande en biens et services touristiques, notamment non-résidente. Les entreprises touristiques ont été contraintes de réduire drastiquement leurs activités par les trois confinements (du 17 mars au 11 mai 2020, du 30 octobre au 15 décembre 2020 et du 28 novembre 2020 au 3 avril 2021). Elles ont été également affectées par certaines limitations, comme l'interdiction des rassemblements de plus de 1 000 personnes, décidée en février 2020 ou l'instauration de jauge à partir de l'été 2020. Ces limitations à l'activité se sont prolongées selon les territoires et les périodes jusqu'au déploiement du passe sanitaire en août 2021. Les remontées mécaniques de stations de montagne sont restées fermées jusqu'en novembre 2021. Les activités touristiques ont également été restreintes par l'interdiction des entrées et sorties du territoire à destination ou en provenance d'un pays tiers hors Union européenne hors motifs impérieux et par la limitation des déplacements en provenance ou à destination de l'outre-mer.

Les politiques sanitaires mises en place par les États pour limiter la progression pandémique ont donc été à l'origine d'un repli brutal de l'activité touristique internationale. Elles ont eu pour conséquence une contraction des arrivées de touristes internationaux de près de 73 % entre 2019 et 2020 (contre - 4 % lors de la crise économique de 2008-2009). Leur nombre total s'est réduit à 400 millions en 2020 (contre 1,464 milliard en 2019), pour remonter légèrement à 415 millions en 2021.

Selon l'OMT, la situation du tourisme international en 2021 est comparable en nombre d'arrivées à celle des années 1990⁹.

⁹ OMT, *Baromètre du tourisme mondial 2021*, janvier 2022.

1 - Un chiffre d'affaires en baisse de 46 % en 2020 et 2021 par rapport à 2019

En France, le chiffre d'affaires du secteur du tourisme a baissé de 43,2 % en 2020, puis de 49,3 % en 2021, par rapport à 2019 (188,4 Md€).

Cette baisse est plus ou moins marquée selon les activités : d'environ 31 % pour les activités de restauration et 26 % pour les activités d'hébergement, elle a atteint 51 % pour les activités d'organisation de foires, salons professionnels et congrès, 60 % pour les activités de voyagistes et d'agences de voyage, et 70 % pour le transport aérien (voir annexe 6).

Elle a eu une incidence sur les recettes fiscales¹⁰. La TVA nette collectée pour les activités de commerce, de l'hôtellerie-café-restauration et de transports a baissé de 1 Md€ entre 2019 et 2020 (soit - 1,4 %)¹¹. Le produit de la taxe de séjour¹² due par les vacanciers et perçue par les communes et les EPCI a diminué de 28 % entre 2019 et 2020 pour s'établir à 139 M€ en 2020. Le produit de la taxe de séjour perçue auprès des touristes visitant Paris¹³ a chuté de 57 M€ en 2020 et de 67 M€ en 2021 (soit une baisse de 54 % en 2020 et 64 % en 2021 par rapport à 2019). La chute de l'activité touristique a conduit certaines communes à exonérer les professionnels de taxe de séjour.

2 - Une hausse de l'investissement brutalement interrompue en 2020

Depuis 2015, l'investissement était dynamique, avec une croissance annuelle moyenne de plus de 6 %. En 2019, son montant global avait même dépassé pour la première fois 16 Md€. Un tiers de ces investissements concernait les hébergements marchands, presque à parité avec les résidences secondaires. Les équipements de nature variable (sites culturels, parcs de loisirs, centres de congrès, pistes de cyclotourisme, etc.)

¹⁰ DGCL, Guide pratique taxe de séjour, juin 2021. En 2019, le produit total de la taxe de séjour s'est élevé à 363,7 M€, réparti entre les communes (159,8 M€) et les EPCI (203,9 M€).

¹¹ Source : DGFiP.

¹² Les communes peuvent demander aux vacanciers séjournant sur leur territoire d'acquitter une taxe de séjour. Cette taxe, due par personne et par nuit, est perçue par le logeur, l'hôtelier, le propriétaire ou le professionnel intermédiaire puis reversée à la commune. Son montant varie selon le type d'hébergement (hôtel, meublé de tourisme, camping, etc.) et selon que l'hébergement est ou non classé.

¹³ Source : Ville de Paris. Produit toutes parts comprises, dont la part régionale versée à la société du Grand Paris.

représentaient 18 % des investissements et la restauration 20 %. L’Île-de-France était le territoire qui investissait le plus avec près de 3 Md€ par an en moyenne entre 2017 et 2019, suivie par les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d’Azur (respectivement 2,5 Md€ et 1,8 Md€ d’investissement par an)¹⁴.

Cette dynamique s’est brutalement interrompue en 2020 et 2021, hormis pour les activités de mobilités douces et la gestion des monuments historiques. Le taux d’investissement des entreprises privées du tourisme, en baisse de 20 %, décroche par rapport à celui du reste de l’économie.

Cette baisse est moindre dans la restauration (- 13 %) ou l’hébergement (- 16 %) que dans l’événementiel (- 28 %) et les agences de voyages (- 34 %).

B - Une adaptation continue des dispositifs dans le cadre des échanges avec les acteurs du secteur

L’ensemble des mesures de soutien au tourisme a été co-piloté par les ministères chargés des finances et des affaires étrangères, en associant les autres acteurs publics dans le cadre des comités interministériels du tourisme (CIT).

Lors de l’annonce des premières mesures au cours du CIT du 14 mai 2020, les associations professionnelles du secteur regrettaiient que « *certaines entreprises, de par leur taille ou leur secteur, se retrouvent exclues des dispositifs de soutien, créant ainsi de nouveaux effets de seuil. De plus, les secteurs connexes dont l’activité est très liée au tourisme (autocars, taxis, fournisseurs des hôtels et des restaurants...) ne sont pas pris en compte alors qu’ils sont frappés de plein fouet par l’arrêt brutal de l’activité touristique* ». Les points de vue ont évolué par la suite.

Les professionnels rencontrés par la Cour en 2022 estiment que les services de l’État, et notamment le ministère de l’économie et des finances, ont été à l’écoute et d’une grande réactivité tout au long de la crise sanitaire, pour adapter les dispositifs d’aides. Des adaptations, parfois mensuelles, ont permis de répondre aux difficultés rencontrées par les entreprises, notamment en élargissant la liste des filières du tourisme éligibles aux dispositifs de soutien.

Les représentants des branches des métiers du tourisme, rassemblés au sein du CIT et du comité de filière tourisme, ont relayé au sein de leurs

¹⁴ Tableau de bord des investissements touristiques d’Atout France 2021.

réseaux l'information sur les dispositifs mis en place pour soutenir les entreprises. 96 % des entreprises du secteur ayant bénéficié d'au moins un dispositif d'aides et qui ont été interrogées par la Cour considèrent avoir une bonne connaissance des dispositifs¹⁵.

Le comité de filière tourisme, relais indispensable pendant la crise sanitaire

Afin de mieux coordonner gouvernances publique et privée du tourisme, le CIT de mai 2019 a décidé la création d'un Comité de filière du tourisme (CFT). Mis en place en janvier 2020, à l'initiative du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), juste avant la crise sanitaire, le CFT, qui compte 300 membres, est un lieu de concertation entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques, dans un format rassemblant chacun des métiers du tourisme, avec comme objectif de créer une dynamique collective d'actions concertées. Le CFT propose des actions à valider par le CIT.

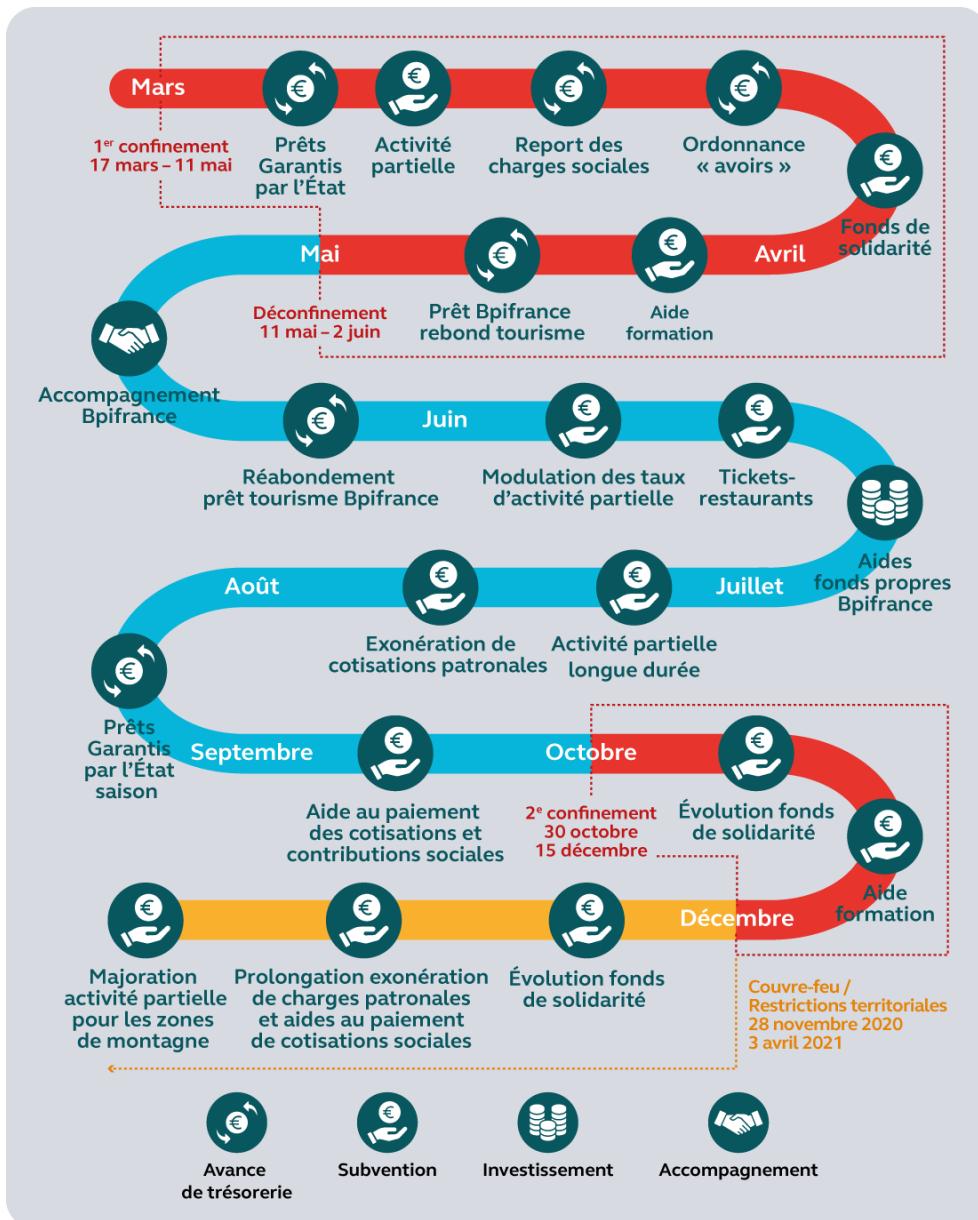
Le CFT s'est révélé être une instance particulièrement utile pendant la crise sanitaire de la covid 19. Réuni au plus fort de la crise de manière hebdomadaire, il a permis de mener un travail conjoint pour faire face à la crise, adapter les mesures de soutien et favoriser la reprise du secteur.

Quatre commissions ont été mises en place, avec comme objectif d'être le lieu de réflexion privilégié entre les acteurs et experts afin de proposer des actions engageant l'ensemble de la filière dans la future stratégie nationale, sur les chantiers prioritaires suivants : l'emploi et la formation ; le développement durable du tourisme ; les enjeux réglementaires et la compétitivité ; la numérisation du secteur et l'innovation.

Lors de la mise en place des dispositifs de soutien, plusieurs difficultés, souvent liées à des périmètres d'éligibilité considérés comme trop étroits, ont été rencontrées par les entreprises. Ces difficultés, relayées par les associations professionnelles, ont pu être résolues et faciliter le traitement des dossiers de demandes.

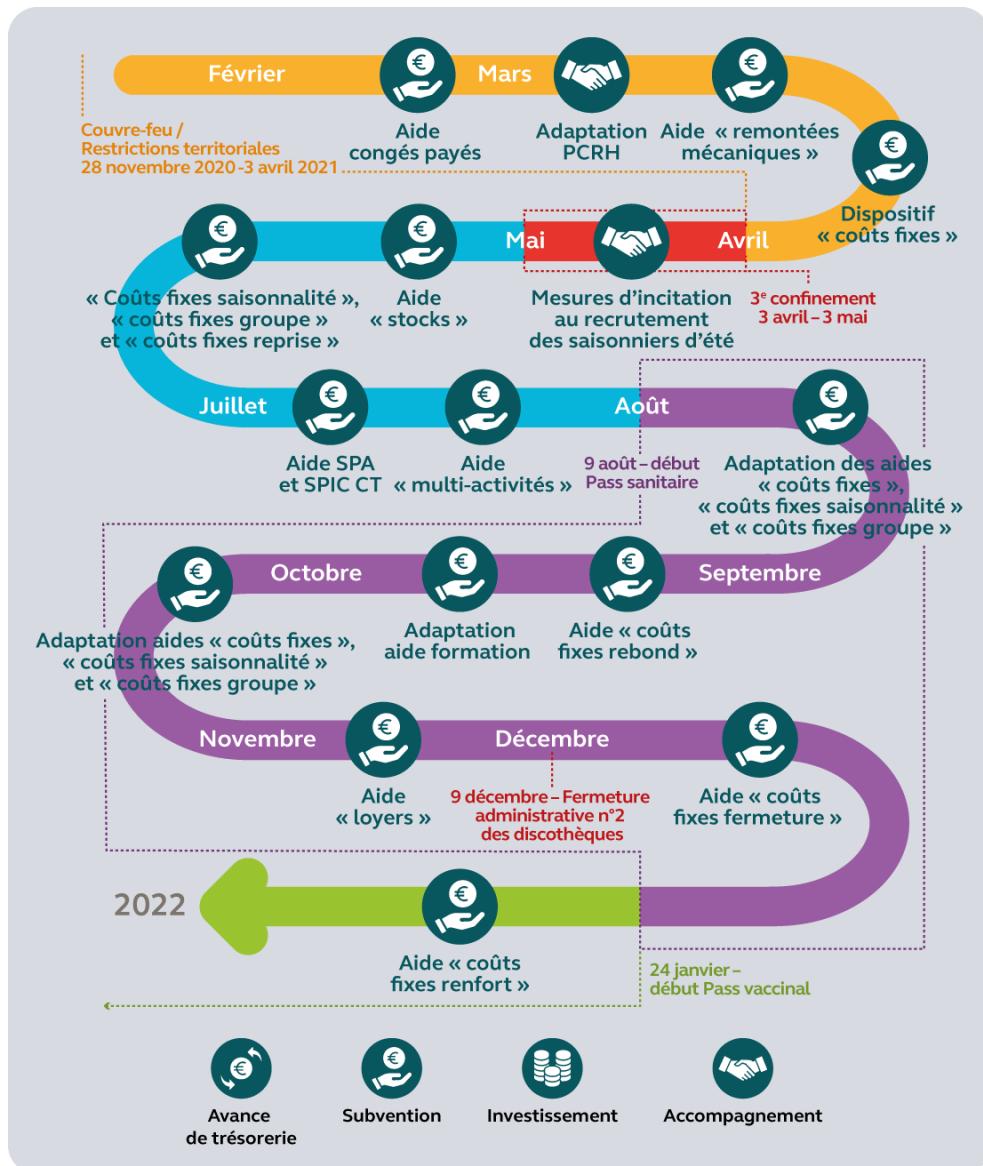
¹⁵ Cour des comptes, sondage auprès des bénéficiaires de soutien au secteur du tourisme, avril-mai 2022 (annexe n° 7).

Schéma n° 2 : mesures d'aides aux entreprises du secteur du tourisme en 2020



Source : Cour des comptes

Schéma n° 3 : mesures d'aides aux entreprises du secteur du tourisme en 2021 et 2022



Source : Cour des comptes

C - Un montant de soutien aux entreprises de 45,5 Md€

Le montant des aides aux entreprises du tourisme pour les deux années 2020 et 2021 s'élève à 45,5 Md€, versés à 320 000 bénéficiaires. La quasi-totalité (98 %) des entreprises privées du secteur du tourisme ont bénéficié d'au moins une aide.

Ces aides se répartissent essentiellement entre cinq dispositifs : 17,2 Md€ pour le fonds de solidarité et ses aides satellites (coûts fixes, remontées mécaniques, etc.) ; 10,6 Md€ pour l'activité partielle ; 3,1 Md€ d'exonérations de charges sociales ; 13,7 Md€ de prêts garantis accordés et 0,9 Md€ d'aides à l'investissement.

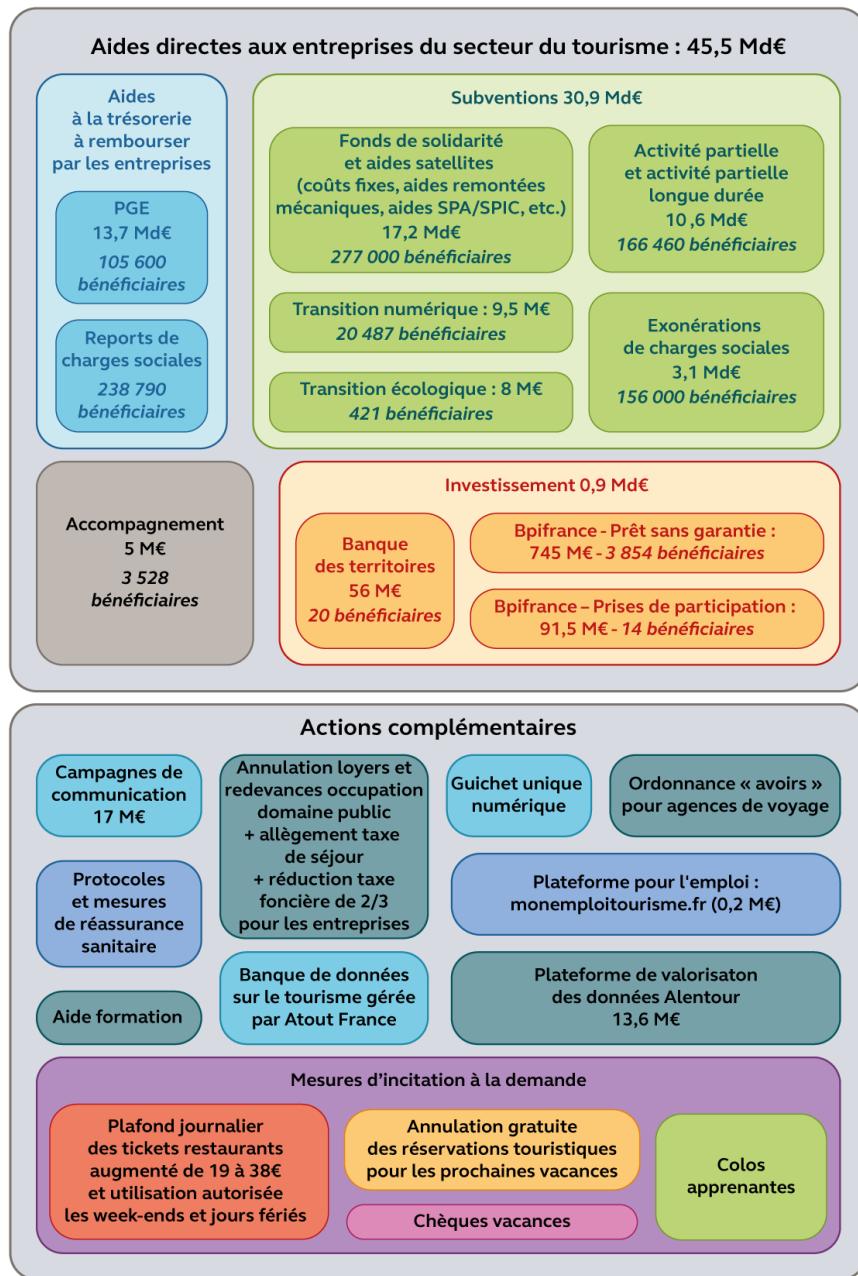
Cette répartition se différencie de celle qu'on constate pour le reste de l'économie avec une part moindre de prêts remboursables (32 % pour le secteur du tourisme contre 73 % pour les autres secteurs) et plus importante de subventions (68 % pour le secteur du tourisme contre 27 %, en lien avec la taille des entreprises du secteur qui les rendait éligibles au fonds de solidarité).

Le financement de ces mesures est essentiellement assuré par l'État, plus minoritairement par l'Unedic (activité partielle de longue durée) ainsi que par la Caisse des dépôts et consignations¹⁶. Une partie de ces mesures (activité partielle, Fonds national pour l'emploi formation, mise à niveau numérique des entreprises) est éligible au financement de l'Union européenne sous réserve d'atteindre les cibles et les jalons déterminés pour évaluer le plan de relance et de résilience pour la France¹⁷.

¹⁶ [Cour des comptes, L'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021](#).

¹⁷ [Cour des comptes, la préparation et la mise en œuvre du plan de relance, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022](#). 1 Md€ est attendu pour le financement par l'Union européenne de l'activité partielle et du dispositif FNE-formation, tous secteurs économiques confondus.

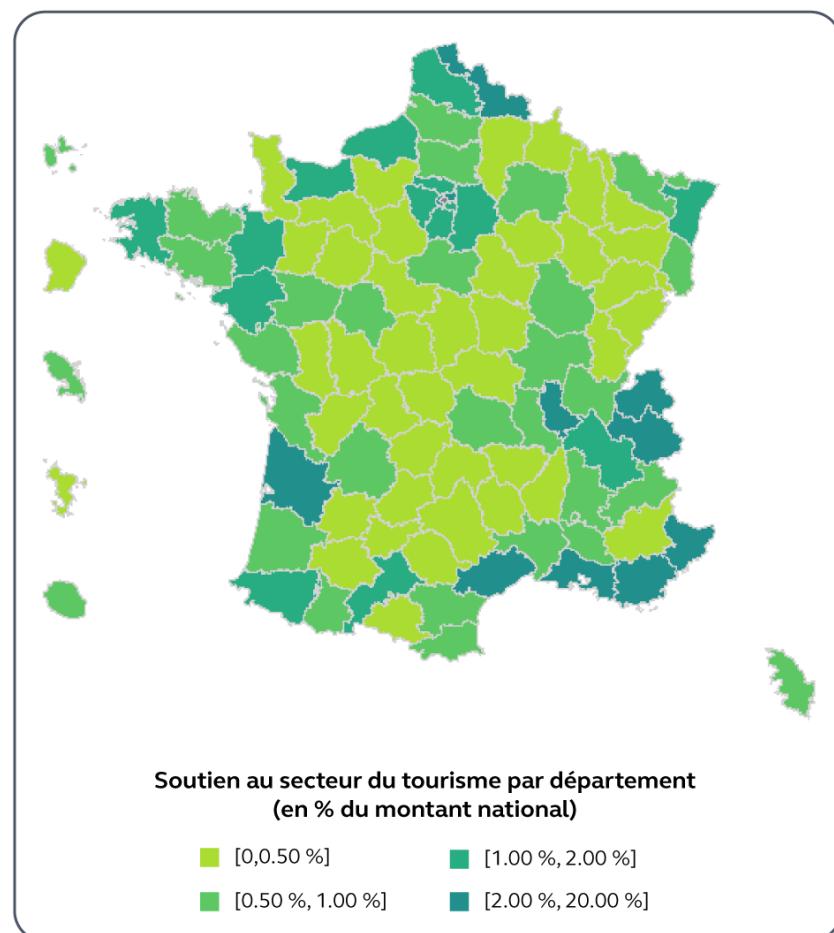
**Schéma n° 4 : présentation synthétique des aides versées
aux entreprises privées du secteur du tourisme entre 2020 et 2021**



Source : Cour des comptes

Les bénéficiaires des aides se répartissent sur tout le territoire avec une concentration plus marquée dans les grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille), les zones littorales et les territoires de montagne (voir carte n° 1).

Carte n° 1 : répartition géographique du soutien aux entreprises du tourisme en 2020 et 2021



Source : Cour des comptes, traitement des données DGFIP, Acoss, DGE, ASP, Ademe, Banque des territoires et Bpifrance

Ces aides exceptionnelles se sont ajoutées aux crédits que l'État affecte à la politique du tourisme en temps normal, présentés dans un document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances.

L'effort budgétaire de l'État en faveur de la politique du tourisme

La dépense de l'État, hors dépenses fiscales et hors dispositifs mis en place dans le cadre de la crise sanitaire de la covid 19, s'est élevé à 6,6 Md€ en exécution 2020 et est évalué à 7,2 Md€ en 2021. Le document de politique transversale présente les grands axes de la politique de l'État en faveur du tourisme en les déclinant selon des objectifs auxquels peuvent se rattacher les indicateurs de performance des programmes concernés. Ces éléments de performance, à part sur le champ de la politique culturelle, ne retrouvent pas les objectifs assignés aux plans gouvernementaux en faveur du tourisme.

Aucun des programmes spécifiques portant les mesures de soutien mises en place pendant la crise sanitaire n'a été inclus dans la présentation budgétaire de l'exécution 2020 et la prévision 2021. Les mesures annoncées lors des CIT de mai et octobre 2020 sont évoquées dans la partie introductory du document budgétaire annexé au projet de loi de finances (DPT), mais sans description détaillée par programme, ni chiffrage associé ni évaluation de performance.

Au regard de l'ampleur du soutien public, il aurait été pertinent de valoriser les mesures d'accompagnement déployées pendant la crise sanitaire dans les DPT, notamment dans la perspective d'en tirer un bilan en exécution.

II - Un secteur, massivement aidé, bénéficiaire de 21 % des mesures d'urgence mises en œuvre par l'État

Pour soutenir le secteur du tourisme, le Gouvernement a pris différentes mesures dont certaines mesures ampliaient des mesures décidées pour l'ensemble de l'économie. La majorité des aides a pris la forme de subventions, comme le fonds de solidarité. Des dispositifs favorables à la trésorerie devront être remboursés (PGE, décalage du versement des charges sociales et fiscales). D'autres mesures ciblaient spécifiquement le tourisme. L'annexe n° 2 du présent rapport présente ces mesures de manière plus détaillée.

Le soutien des collectivités territoriales au secteur du tourisme

Les trois niveaux de collectivités territoriales ont des compétences en matière de tourisme. Les régions sont compétentes en matière de développement économique, de promotion et d'information touristiques. Les départements sont en charge de l'aménagement touristique départemental. Le niveau communal est également compétent en matière de promotion du tourisme.

Une consolidation des données des comptes de gestion des collectivités, sur 2012-2020, permet d'évaluer à 260 M€ les dépenses des régions consacrées à la politique du tourisme, à 338 M€ les dépenses des départements et à 660 M€ les dépenses des communes et groupement de communes, soit 1,3 Md d'euros entre 2012 et 2020.

Une augmentation des dépenses des collectivités locale d'environ 100 M€ est constatée entre 2019 et 2020, notamment dans les comptes des régions et des départements. Seulement 9,5 % des entreprises sondées par la Cour indiquent avoir reçu un accompagnement des collectivités locales.

A - Près de 31 Md€ de subventions versées au secteur du tourisme

Sur près de 78 Md€ d'aides d'urgence versées aux entreprises du secteur privé au titre des dispositifs d'activité partielle, du fonds de solidarité et de ses aides satellites et d'exonérations de charges sociales en 2020 et 2021, 30,9 Md€ (soit 40 %) sont allés aux entreprises du tourisme. L'hôtellerie-restauration a été destinataire de 32 % des aides, les entreprises des arts et spectacles et celles des transports et entreposage de 8 %. En comparaison, le secteur du commerce a touché 15 % des aides d'urgence et le secteur des industries manufacturières 6 %.

1 - Près d'une entreprise sur deux a activé le dispositif d'activité partielle

L'activité partielle est un outil de prévention des licenciements économiques pour permettre aux entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles de conserver des compétences. Durant la crise sanitaire, l'activité partielle a été adaptée, pour être plus favorable aux employeurs et aux salariés, et un nouveau dispositif a été créé : l'activité partielle de longue durée (APLD), conditionné à la signature d'un accord collectif (voir détail des mesures en annexe n° 2).

Les entreprises du secteur du tourisme ont été bénéficiaires de 10,6 Md€ d'aides au titre de l'activité partielle, soit 31 % des aides versées à ce titre à l'ensemble des entreprises privées françaises. Le secteur hôtellerie-café-restauration (HCR) a reçu 24 % des aides à l'activité partielle, celui du commerce 16 % et celui de l'industrie manufacturière 12 %.

Tableau n° 1 : aides versées au titre de l'activité partielle en 2020 et 2021 (en Md€) et nombre de bénéficiaires

Périmètre	2020	2021	Total	Nombre bénéficiaires	Montant moyen
Tourisme	4,9	5,7	10,6	166 461	63 749
Tous secteurs confondus	22,1	12,1	34,2	1 097 532	31 132

Source : Cour des comptes – retraitement de données ASP

L'enquête de la Cour auprès des entreprises du tourisme montre que le recours à l'activité partielle a beaucoup varié selon les activités : 34 % seulement des entreprises du secteur des foires et salons y ont eu recours, ce qui s'explique par le fait qu'une partie de ces activités pouvaient être réalisées en télétravail. Au contraire, les activités de restauration et de transports y ont eu massivement recours (70 %). 96 % des répondants à l'enquête et qui ont recouru à ce dispositif considèrent qu'il leur a permis de préserver l'emploi (cf. détails en annexe n° 7).

Le dispositif a fait l'objet de deux plans de contrôles de la part des autorités, qui ont notamment porté sur 15 791 entreprises et abouti à l'émission d'ordres de remboursement à hauteur de 23,5 M€, soit un taux de fraude identifié par les services de l'État de 0,22 %.

La fraude à l'activité partielle dans le secteur du tourisme

Sur la période de mars 2020 à mars 2022, 20 959 contrôles d'entreprises du secteur du tourisme ont été effectués. Ces contrôles ont porté sur 15 791 entreprises correspondant à 16 923 établissements, soit environ 10% de l'ensemble des établissements du secteur du tourisme bénéficiaires de l'activité partielle sur la période.

Les résultats des contrôles ont donné lieu à trois types d'interventions financières.

Des versements ont été bloqués ou rejetés avant versement aux entreprises. Ils représentent environ 37 M€. Ceci peut relever de plusieurs situations : rejet de la demande par les services de l'État, problème de coordonnées bancaires, blocage de l'établissement dans le SI, rejet dans le cadre d'un contrôle a posteriori par les services de l'État. Ces versements n'ont donc pas eu lieu et constituent donc une « non-dépense » pour les financeurs, État + Unedic, constatée à la date de mars 2022.

Après contrôles des services de l'État, des versements complémentaires en faveur des entreprises ont été émis pour un total de 22 M€, pour régler les situations de déséquilibre envers des entreprises.

Enfin, des montants régularisés négativement correspondent à des montants en faveur de l'État ou de l'Unedic. Après contrôles, les services de l'État ont demandé un remboursement de tout ou partie des montants versés. Ce remboursement peut intervenir *via* une compensation sur une autre demande d'indemnisation en cours pour l'entreprise ou *via* une demande de remboursement. Ces régularisations négatives représentent 23,5 M€.

Une aide exceptionnelle de trésorerie a également été accordée aux entreprises n'ayant pas subi de fermeture administrative mais contraintes de fermer par manque de clients en 2020, en finançant 10 jours de congés payés pris par leurs salariés entre le 1^{er} janvier et le 7 mars 2021. L'aide a notamment bénéficié aux établissements des zones de montagne pendant l'hiver 2020-2021. 10,9 M€ ont été versés à 2 684 entreprises des zones de montagne au titre de cette aide exceptionnelle aux congés payés, soit 5 % du montant total de cette aide.

2 - Les trois quarts des entreprises ont bénéficié du fonds de solidarité et de ses aides « satellites »

Le fonds de solidarité a été créé en mars 2020 par l'État et les régions pour prévenir la cessation d'activité des très petites entreprises (TPE, micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales). Il avait comme objectif de compenser en partie les pertes de chiffres d'affaires des entreprises. Initialement institué pour une durée de trois mois, ce dispositif a été reconduit et a régulièrement évolué, notamment dans ses modalités d'accès et le montant des aides¹⁸. Le dispositif dit « coûts fixes », a instauré

¹⁸ Le fonds de solidarité a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2020 par l'ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020, jusqu'au 16 février 2021 dans le cadre de la LFI 2021, jusqu'au 30 juin 2021 par le décret n° 2021-129 du 8 février 2021, jusqu'au 16 août 2021 par le décret n° 2021-840 du 29 juin 2021 et enfin jusqu'au 15 décembre 2021 par le décret n° 2021-1087 du 17 août 2021.

une aide complémentaire au fonds de solidarité à partir du 31 mars 2021 (annexe n° 2).

Entre mars 2020 et décembre 2021, 17,2 Md€ ont été versés à près de 267 000 entreprises du secteur du tourisme au titre du fonds de solidarité et de ses aides satellites, soit 45 % des aides totales versées au titre de ces dispositifs (38,35 Md€) et 13 % des bénéficiaires (plus de 2 000 000 de bénéficiaires totaux).

Le secteur des HCR a été bénéficiaire de 36 % du montant total distribué au titre des dispositifs du fonds de solidarité, le secteur des arts, spectacles et activités récréatives de 8 % et le secteur des transports et de l'entreposage de 7 %. En comparaison, le secteur du commerce a été bénéficiaire de 14 % du montant total.

Dans le secteur du tourisme, le montant moyen des aides, d'environ 64 000 €, est trois fois supérieur à la moyenne des aides versées à l'ensemble des secteurs (19 100 €). La moyenne pour le secteur des transports est supérieure à 271 000 €. 80% des aides ont été versés au secteur des hébergements et de la restauration (13,8 Md€) pour 82 % des bénéficiaires, avec un montant moyen de 63 070 €.

Tableau n° 2 : aides versées au secteur du tourisme au titre du fonds de solidarité et de ses aides satellites en 2020 et 2021 (en M€)

<i>Secteur d'activité des entreprises</i>	Nombre total de bénéficiaires	Montant total versé en M€	Montant moyen versé en €
Transport	3 187	866	271 855
Hébergement et restauration	218 302	13 768	60 070
Agences de voyage, évènementiel	19 519	1 629	83 459
Culture, jeux, parcs	26 036	914	35 117
Total	267 044	17 178	64 360

Source : Cour des comptes, retraitement de données Chorus au 31/12/2021

Les aides « coûts fixes », y compris les aides aux remontées mécaniques, représentent un total de 1,73 Md€ versés à moins de 1 % des bénéficiaires (cf. annexe n° 2).

Fonds de solidarité : 6 447 demandes irrégulières issues d'entreprises du tourisme

L'administration fiscale a établi le caractère irrégulier de plus de 81 000 demandes pour bénéficier du fonds de solidarité, soit un total de 309 M€ de titres de perception émis fin 2021. Ces fraudes représentent un taux de 0,89 % par rapport aux aides versées. À ces chiffres et au 31 décembre 2021 s'ajoutent environ 19 500 entreprises qui ont reversé des sommes perçues à tort pour 96 M€¹⁹.

Pour le secteur du tourisme, les contrôles ont donné lieu à l'émission de 19 116 titres de perception envers 6 447 entreprises pour un total de 67,6 M€ indûment perçus au titre du volet 1 du fonds de solidarité, soit un taux de 0,45 % des aides versées et de 2,47 % des entreprises bénéficiaires. Il ne semble donc pas que ce secteur ait été particulièrement affecté par des pratiques frauduleuses.

Ces cas font suite aux contrôles a priori et a posteriori mis en place par la DGFiP.

Dans 82 % des dossiers identifiés, le montant obtenu est au minimum supérieur de 50 % au chiffre d'affaires déclaré à l'administration fiscale. Les premières plaintes relatives aux contrôles engagés ont été déposées à compter du mois de juillet 2021. Au 31 décembre 2021, plus de 3 000 entreprises pour plus de 2 800 personnes signalées ont fait l'objet d'un signalement auprès du parquet au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ou d'une plainte pour un montant total de près de 67 M€.

3 - Des exonérations et aides au paiement de cotisations et contributions sociales demandées par 44 % des entreprises du secteur

Une exonération exceptionnelle de certaines cotisations sociales patronales a été décidée à l'été 2020. Cette mesure, qui a la nature d'une subvention, concernait notamment les employeurs de moins de 250 salariés dans les secteurs S1 et S1 bis (cf. annexe n° 2). Avec un montant de 1,3 Md€ versé à 135 931 entreprises, le secteur du tourisme a bénéficié de 53 % des exonérations du secteur privé de 2020 à 2021, dont 80 % pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Cette mesure a été essentiellement utilisée en 2020 (55 % des aides sur deux ans) dans le secteur du tourisme comme pour l'ensemble du secteur privé.

¹⁹ Une grande partie de ces reversements fait suite à des procédures de contrôle.

Une aide au paiement des cotisations et contributions sociales salariales a aussi été mise en place. Elle a majoritairement été utilisée par le secteur du tourisme. Elle prend la forme d'un crédit imputable sur l'ensemble des sommes dues aux organismes de recouvrement. Le secteur du tourisme a bénéficié de 1,8 Md€ versé à 148 321 entreprises, soit 63 % des aides au paiement du secteur privé de 2020 à 2021. La restauration traditionnelle et la restauration rapide concentrent respectivement 23 % et 13 % des aides du secteur privé, contre 13 % pour les hôtels et 14 % pour les autres activités touristiques. Les périodes des deux confinements ainsi que la période de mai à août 2021 correspondent aux pics de recours à l'aide au paiement pour les sous-secteurs du tourisme. L'activité des remontées mécaniques a plus sollicité l'aide en 2021 qu'en 2020.

B - Un recours important aux prêts et aux reports de charges, qui devront être remboursés

1 - Des prêts garantis par l'État pour plus de 105 600 entreprises

Dès mars 2020, un dispositif exceptionnel de garanties aux prêts²⁰ a été proposé aux entreprises affectées par les conséquences économiques de la crise sanitaire (voir présentation de la mesure en annexe n° 2). Le PGE saison, un renforcement du PGE pour les entreprises des secteurs liés au tourisme, a été mis en place à l'été 2020.

Au 31 décembre 2021, le montant global de PGE et de PGE saison accordés par les banques aux entreprises du tourisme s'élevait à 13,7 Md€, soit 10 % du montant total des PGE accordés aux entreprises du secteur privé. Le secteur du tourisme est donc surreprésenté parmi les bénéficiaires des PGE en comparaison de sa part dans le PIB (7,5 % en 2019).

²⁰ Voir Cour des comptes, « Le déploiement des prêts garantis par l'État, Rapport public annuel 2022 et Cour des comptes, Les prêts garantis par l'État, rapport public thématique, juillet 2022.

Tableau n° 3 : PGE et PGE saison accordés aux entreprises du tourisme en 2020 et 2021 (en Md€)

<i>Dispositifs</i>	2020	2021	Total	Bénéficiaires
PGE	11,03	0,90	11,93	102 125
PGE saison	0,74	1,03	1,77	6 047
Total	11,77	1,93	13,7	105 650
Part du tourisme	-	-	10 %	16 %

Source : Cour des comptes – retraitement données Bpifrance

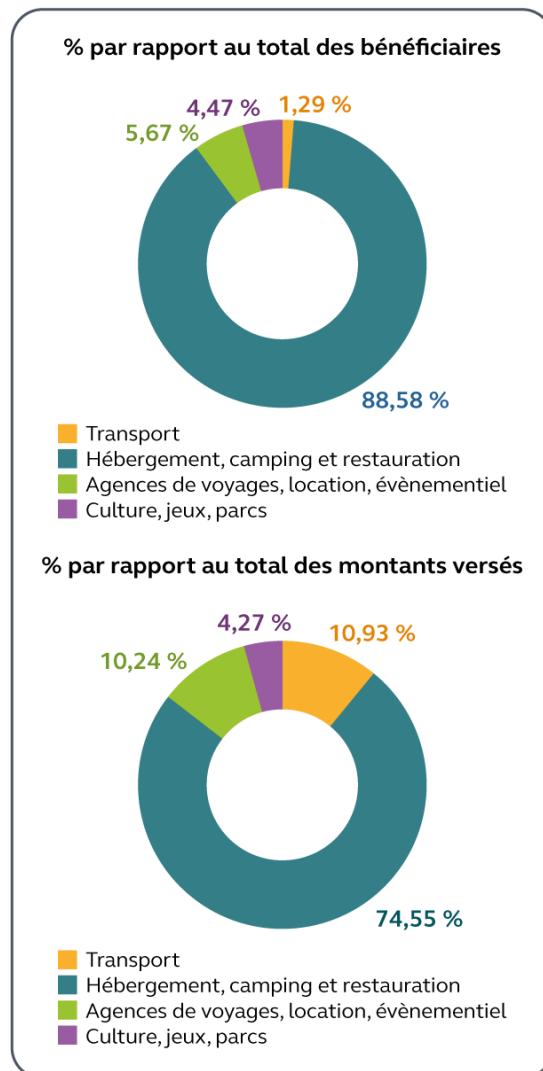
La plupart des PGE ont été souscrits en avril et mai 2020. Seules quelques entreprises (sièges sociaux et holdings notamment) ont eu davantage recours au dispositif pendant l'été 2020. En 2021, le rythme de souscription s'est nettement ralenti.

Le dispositif a été particulièrement sollicité par les microentreprises (MIC), qui avaient bénéficié de près de 78 % des prêts au 31 décembre 2021, alors qu'elles représentent 62 % des entreprises du secteur) et les petites et moyennes entreprises (bénéficiaires de 16 % des PGE du secteur)²¹. En montant, la répartition est toutefois moins concentrée, avec 11 % des montants octroyés aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), 50 % aux PME et 35 % aux MIC.

Le secteur HCR regroupe près de 89 % des bénéficiaires de PGE du secteur du tourisme pour un montant total de 10,1 Md€, soit 75 % des montants accordés, en légère surreprésentation puisque ce secteur comprend 81 % des entreprises du tourisme (graphique n° 1).

²¹ Une microentreprise est une entreprise occupant moins de 10 personnes, et qui a un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 M€.

Graphique n° 1 : répartition des PGE accordés par activités du secteur du tourisme en nombre et en montants (au 31 décembre 2021)



Source : Bpifrance ; traitement Cour des comptes

En comparaison, le secteur du commerce est, en montant, le principal bénéficiaire des PGE, avec 32 Md€ de prêts sur les 137 Md€ distribués fin décembre 2021, soit 23 % contre 14 % pour le secteur des activités financières et d'assurance, 13 % pour l'industrie manufacturière et 12 % pour le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques.

Fin 2021, 10 493 PGE souscrits par des entreprises du tourisme ont déjà été remboursés pour un montant total de 0,8 Md€²², soit 13,4 % des prêts. Le secteur du tourisme a un taux de remboursement légèrement supérieur à sa part relative (10 %). Par ailleurs, la garantie de l'État a été activée pour couvrir 63,8 M€ de PGE accordés à 420 entreprises du tourisme, en situation de liquidation ou de redressement judiciaires.

11 % des entreprises interrogées par la Cour ont déclaré avoir déjà remboursé leur PGE et 34 % avoir commencé son remboursement. Près de 25 % craignent d'avoir des difficultés à le rembourser. Environ 40 % de ces entreprises auraient demandé un étalement du remboursement pour une durée majoritairement comprise entre 4 et 5 ans (seulement 3 % ont demandé un étalement supérieur à 5 ans).

2 - Les reports de charges : une aide ponctuelle à la trésorerie dont le remboursement s'accélère en 2022

À partir de la mi-mars 2020, les délais régissant le recouvrement des cotisations et contributions sociales non versées à leur date d'échéance ont été suspendus pour toutes les entreprises (voir annexe 2). Cette mesure a été prorogée plusieurs fois, jusqu'à la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire²³. Il s'agissait d'une aide de trésorerie à court terme dont les apurement ont débuté en 2021. Entre mars 2020 et mars 2021, environ 50 Md€ de reports ont été accordés. En juin 2021, ils avaient été apurés à hauteur d'environ 60 %.

Avec le secteur de l'entreposage et de la construction, le secteur de l'hébergement-restauration et celui des transports concentraient au total 30 % des montants restants dus en juin 2021, plus que leur part dans l'emploi salarié privé (20 %). En décembre 2021, le reste à recouvrer du secteur du tourisme était supérieur de 334 % (140 M€) à celui de ce secteur en décembre 2019, tandis que pour le secteur privé, la hausse se limitait à 76 % (619 M€)²⁴. La situation était meilleure qu'en avril 2020 puisque le montant de restes à recouvrer s'élevait alors à 556 M€ pour le secteur du

²² Dans le reste de l'économie : 67 462 PGE ont été remboursés, pour 17,41 Md€.

²³ Article 4 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux. Un retour à la normale en matière de paiement des cotisations avait été prévu à partir de septembre 2020. À compter d'octobre, avec la deuxième vague, le dispositif de report de cotisations sociales a été réactivé puis adapté en fonction de l'évolution de la pandémie. Le dispositif a été maintenu jusqu'au début de l'année 2022 pour les entreprises soumises à des fermetures administratives.

²⁴ Source : données Acoss, hors travailleurs indépendants.

tourisme²⁵. Le remboursement de la dette sociale s'est accéléré en 2022. En mars 2022, les restes à recouvrer du secteur du tourisme s'élevaient à 83 M€ (570 M€ pour l'ensemble du secteur privé). Au sein du secteur du tourisme, la restauration traditionnelle et la restauration rapide concentrent la majorité des restes à payer en mars 2022.

Le report de paiement des cotisations et contributions associées a pu être demandé par les employeurs dès le 15 mars 2020 *via* leur déclaration sociale nominative²⁶. En revanche, les indépendants ont bénéficié d'un report automatique par défaut des échéances de mars à août 2020 sur les autres échéances de l'année, puis de celles de novembre et décembre 2020, le bénéfice de la mesure étant de plus prolongé au-delà du 1^{er} janvier 2021 pour les travailleurs indépendants des secteurs S1 et S1 bis.

C - Des dispositifs ponctuels ciblés

1 - L'ordonnance « avoirs », une mesure déterminante pour les professionnels concernés

L'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 permettait à l'organisateur ou au détaillant de proposer au client un avoir à la place du remboursement de l'intégralité des paiements effectués. Elle a mis en place une mesure dérogatoire à l'obligation de remboursement au voyageur sans frais sous 14 jours des frais de voyages payés en cas d'annulation du voyage. Les voyages concernés étaient ceux annulés pour cause de circonstances exceptionnelles et inévitables intervenant entre le 1^{er} mars 2020 et le 14 septembre 2020. Cette mesure a concerné les agences de voyage mais également les hôtels et les locations saisonnières. Depuis le 15 septembre 2020, le droit commun des annulations s'applique à nouveau.

Cette aide à la trésorerie des entreprises a été financée par les voyageurs français essentiellement, du fait du report de dix-huit mois des remboursements des frais engagés pour les voyages annulés du fait des restrictions sanitaires françaises et internationales. En raison de l'urgence, l'effort des voyageurs français n'a pas été évalué lors de l'adoption de

²⁵ Idem.

²⁶ Instruction ministérielle du 4 avril 2020.

l'ordonnance mais, selon la profession des « Entreprises du Voyage », le stock d'avoirs se serait élevé à environ 1,2 Md€ sur la période²⁷. En juin 2022, cette profession indique que les avoirs des agences de voyage à ce titre ont été liquidés, soit pour bénéficier d'une prestation exécutée avant cette date ou remboursée en argent (à 75 %), soit transformé en acomptes prévus pour des voyages à l'été 2022, avec l'accord des voyageurs.

Le dispositif a permis d'éviter une crise systémique, liée à un « mur de remboursements », non traité par une logique assurantielle. Selon la DGE, l'ampleur et la simultanéité des remboursements à effectuer auraient fragilisé, voire condamné, de nombreux professionnels du secteur et leurs garants.

En septembre 2022, les conclusions rendues par l'avocate générale de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que la crise sanitaire ne justifiait pas que le gouvernement français autorise les agences de voyages à déroger aux règles prévues par la directive 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées (remboursement en numéraire sous 14 jours)²⁸. Les conclusions précisent que la crise sanitaire ne pouvait justifier qu'une dispense très limitée à ce principe et indiqué que l'ordonnance allait au-delà de ce qui était nécessaire et proportionné pour faire face aux difficultés rencontrées par les opérateurs de voyage, notamment eu égard à l'effet rétroactif de l'acte attaqué, à la durée de la suspension du droit au remboursement et à l'absence d'avantage proposé au voyageur pour compenser l'effet sur ses droits découlant du contrat de voyage à forfait. Dans ses conclusions, l'avocate générale indique que le gouvernement français aurait pu résoudre le problème de trésorerie des opérateurs de voyage en mettant en place, avec l'accord de la Commission, une aide d'État temporaire, comme l'ont fait d'autres pays. Ces conclusions font suite au renvoi préjudiciel du Conseil d'État en date du 1^{er} juillet 2021²⁹. Il ne présume pas de la décision de la CJUE.

Des associations de consommateurs ont fait état de difficulté dans l'application de l'ordonnance. Si une commission paritaire réunissant professionnels et consommateurs au printemps et à l'été 2020 a permis de statuer sur les demandes de remboursements exceptionnels, en cas de

²⁷ Source : DGE.

²⁸ Conclusions de l'avocate générale de la CJUE dans l'affaire C407/21 | UFC-Que choisir et CLCV.

²⁹ Cf. [décision du Conseil d'État n° 441663 du 1^{er} juillet 2021](#) de surseoir à statuer sur la requête de l'Union fédérale des consommateurs - Que choisir et de la Confédération consommation logement cadre de vie jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée.

situation difficile (maladie, par exemple), conduisant à 4 M€ de remboursement, certains professionnels n'auraient pas respecté les conditions d'édition, d'utilisation et de remboursement des avoirs afin de capter les règlements des vacanciers sans les rembourser. Ainsi, des professionnels ont refusé de proposer des avoirs aux consommateurs en arguant de raisons d'annulation non couvertes par les garanties. Ils ont pu exiger le paiement du solde des voyages par les clients pour émettre les avoirs et ne pas répondre aux demandes d'information sur le calendrier de remboursements des avoirs. En septembre 2021, lorsque les avoirs devaient être remboursés s'ils n'avaient pas été utilisés pour d'autres séjours, les professionnels ont rarement été à l'initiative du remboursement, les consommateurs devant les solliciter expressément³⁰. Alors que la Commission européenne réfléchit à une révision de la directive 2015/2302 précitée, notamment sur les mesures afférentes à la protection de la solvabilité des agences de voyage, la Cour estime utile qu'une évaluation des conséquences de cette ordonnance soit faite du point de vue des professionnels et des consommateurs, notamment sur le respect du droit des consommateurs.

2 - Les aides « satellites » du fonds de solidarité, ciblées sur certaines activités du tourisme

En complément des aides du fonds de solidarité et « coûts fixes », certains secteurs d'activités du secteur du tourisme ont bénéficié d'aides spécifiques.

a) L'aide « remontées mécaniques » pour un total de 640 M€

En mars 2021³¹, a été mise en place une aide à destination des exploitants de remontées mécaniques de zones de montagne, publics et privés, dont l'activité a été interrompue par les mesures d'interdiction d'accès au public entre le 5 décembre 2020 et le 18 mai 2021 (incluant les missions de sécurisation des domaines skiables).

Cette aide a été versée à 198 bénéficiaires pour un montant total de 639,8 M€ en 2021, dont 604,3 M€ versés à 125 entreprises du secteur du tourisme au sens du périmètre défini pour l'évaluation de la Cour et 18,7 M€ versés à 56 administrations publiques locales directement gestionnaires de remontées mécaniques.

³⁰ Source : UFC-Que Choisir.

³¹ Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021.

b) L'élargissement du fonds de solidarité aux activités sportives en zones de montagne

Dans le cadre de l'aide apportée aux entreprises des stations de ski, en octobre 2021³², le bénéfice du fonds de solidarité a été étendu aux personnes physiques et morales encadrant des activités sportives en zones de montagne durant la même période d'interdiction d'accès au public. Pour les personnes morales le montant de la subvention était égal à 80 % du montant de la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 15 % du chiffre d'affaires de référence et d'un montant total de 1,1 M€. Pour les personnes physiques, la compensation était égale à la perte de chiffre d'affaires dans la limite d'un montant total de 54 000 €.

c) Une aide aux stocks saisonniers peu usitée, une aide aux coûts saisonniers qui a trouvé son public

En mai 2021³³, le dispositif a été complété avec la création de deux aides distinctes destinée aux entreprises ayant une activité saisonnière.

Une aide « stocks saisonniers » a été ouverte aux entreprises situées dans un territoire ayant fait l'objet d'un confinement en novembre 2020 (métropole et Martinique) et exerçant leur activité principale dans le commerce de détail de l'habillement, de la chaussure, de la maroquinerie et des articles de voyages ou des articles de sports en magasin spécialisé, ou dans le textile, l'habillement et la chaussure sur éventaires et marchés et qui ont bénéficié de l'aide au titre du fonds de solidarité pour le mois de novembre 2020. Le montant de l'aide « stocks » était égal à 80 % de l'aide du fonds de solidarité perçue au mois de novembre 2020. Ce dispositif n'a presque pas été utilisé par les entreprises du secteur du tourisme (64 entreprises du secteur du commerce en ont bénéficié pour un montant total de 1,2 M€), les activités de ventes de détail étant extrêmement minoritaires au sein du secteur du tourisme.

En revanche, certaines entreprises du secteur du tourisme ont demandé le bénéfice de l'aide « coûts fixes » dite saisonnalité, spécialement adaptée au secteur du tourisme, destinée aux entreprises ayant une activité saisonnière c'est-à-dire ayant réalisé au cours du premier semestre 2019, au moins un mois un chiffre d'affaires mensuel inférieur à 5 % du chiffre d'affaires 2019. Cette aide était calculée sur une période de six mois, tant pour la perte de 50 % de chiffre d'affaires que pour le calcul de l'excédent brut d'exploitation coûts fixes. 95 entreprises du secteur du tourisme en ont bénéficié, pour un montant total de 64,1 M€, soit 86 % des montants versées à ce titre, majoritairement dans le domaine de l'hôtellerie-restauration.

³² Décret n° 2021-1295 du 5 octobre 2021.

³³ Décret n° 2021-594 du 14 mai 2021.

d) D'autres dispositifs ciblés ont été mis en place en 2021

En juillet 2021³⁴, une aide a été mise en place pour les entreprises multi-activités, non éligibles au fonds de solidarité, qui ont subi une interdiction d'accueil du public ininterrompue entre novembre 2020 et mai 2021 au titre d'au moins une de leurs activités et une perte d'au moins 10 % de leur chiffre d'affaires ont bénéficié d'une aide spécifique.

En novembre 2021³⁵, une aide « loyers » a instauré une compensation des loyers ou redevances et charges des établissements interdits d'accueil du public pour les mois de février à mai 2021 et qui n'ont pas pu totalement être couverts par le fonds de solidarité et l'aide « coûts fixes ». Un mécanisme de calcul de plafonnement a été également appliqué dans certains cas afin d'éviter une surcompensation.

Malgré la mise en place de ces mesures nombreuses et ciblées, certains professionnels considèrent que des mesures auraient dû prendre en compte plus finement leur situation. Par exemple, les commerces et fournisseurs d'articles de sport d'hiver regrettent que la forte saisonnalité des entreprises touristiques de montagne n'ait pas été reconnue et que les dispositifs de soutien n'aient pas pris en compte cette particularité.

e) Des compensations de pertes de recettes pour les collectivités locales et leurs services publics locaux pour environ 120 M€

Les pertes de certaines recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid 19 en 2020 et en 2021 ont aussi été compensées par l'État³⁶ aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. La totalité du dispositif a représenté 201 M€.

Près de 300 communes classées « communes touristiques » ou « station classée de tourisme » ont touché sur les deux années des dotations compensatoires à hauteur de 96 M€, soit 40 % des compensations totales versées.

³⁴ Décret n° 2021-960 du 20 juillet 2021.

³⁵ Décret n° 2021-1488 du 16 novembre 2021.

³⁶ Article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 et article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Pour chaque commune, cette dotation est égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020 ou en 2021.

Par ailleurs, les services publics locaux (services publics industriels et commerciaux et services publics administratifs) ont bénéficié³⁷ de dotations en vue de compenser certaines pertes de recettes³⁸. Le montant de la dotation versée était égal à la diminution de l'épargne brute, entendue comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, obtenue par la comparaison entre les niveaux constatés en 2020 et en 2019. Près de 180 services publics locaux ont bénéficié de 24,3 M€ en 2020 et 2021.

3 - Des prêts et des interventions en fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations via la Banque des Territoires et Bpifrance

La Banque des territoires et Bpifrance ont agi en faveur du tourisme durant la crise par une diversification de leurs prêts, le soutien à l'investissement en fonds propres pour suppléer les investisseurs privés et des formations et accompagnements à la reprise (cf. annexe n° 2).

En 2020 et 2021, 3 854 entreprises du secteur du tourisme³⁹ ont bénéficié de prêts sans garantie proposés par Bpifrance pour un montant global de 746 M€, ce qui représente 82 % des bénéficiaires et 69 % des prêts accordés par Bpifrance. Ces prêts n'ont toutefois concerné que 1 % des entreprises du tourisme, en majorité du secteur HCR.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires du prêt Tourisme a augmenté en 2020 et 2021 par rapport à 2019 alors que les réseaux bancaires émettaient des craintes quant à la capacité de redressement de ces activités. Les prêts engagés en 2021 se distinguent par une hausse importante des bénéficiaires et des montants moyens alloués par bénéficiaire⁴⁰ pour soutenir les activités économiques et encourager les investissements malgré le manque de visibilité.

³⁷ Instituées par l'article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

³⁸ Décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021.

³⁹ Données Bpifrance retraitées par la Cour des comptes pour tenir compte du périmètre de l'évaluation.

⁴⁰ Le prêt Tourisme est un prêt antérieur à la crise sanitaire. S'adressant aux professionnels du secteur, il a vocation à financer sur le long terme les actifs matériels et immatériels au sein de programmes de croissance internes (modernisation, mise aux normes, rénovation, équipement, opérations de transmission) et externes (acquisition de fonds de commerce ou achat de titres) ainsi que dans un contexte conjoncturel exceptionnel de résoudre les tensions de trésorerie passagères dans l'attente d'un retour à des conditions normales d'exploitation. Les conditions d'éligibilité du prêt Tourisme ont été élargies aux difficultés de trésorerie liées à la période épidémique.

Tableau n° 4 : prêts Tourisme octroyés par Bpifrance entre 2019 et 2021

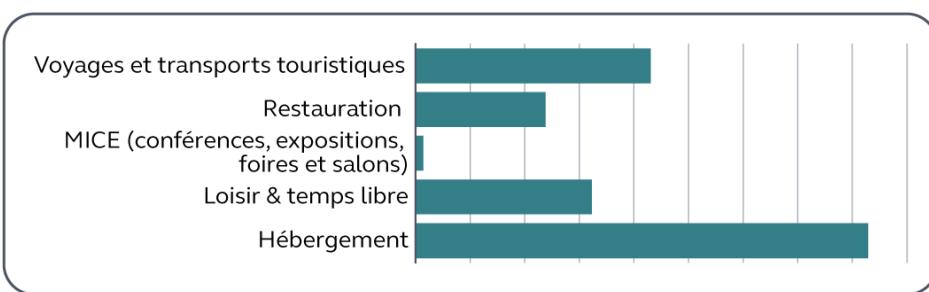
	2019	2020	2021
Montant engagés	104,4	273,9	445
Nombre de projets	352	854	934
Montant moyen par projet	0,30	0,32	0,48

Source : Cour des comptes à partir de données Bpifrance

Le secteur du tourisme a eu recours aux autres prêts de Bpifrance, mais de façon modérée. 5 % des bénéficiaires et 4 % des montants engagés du prêt Atout concernent le secteur du tourisme⁴¹. 6 % des bénéficiaires des prêts Rebonds (y compris digital) sont des entreprises du secteur du tourisme (pour 13 % des montants de prêts engagés au titre de ce dispositif). S'y ajoutent 1 389 prêts flash rebond pour un montant de crédits accordés de 56 M€⁴².

La société de gestion « Bpifrance investissement » a investi (ou réabondé des investissements) dans 35 holdings en 2020 et 2021 pour un montant total versé de 91 M€ dans le secteur. La majorité des investissements ont été effectués dans le secteur HCR.

Graphique n° 2 : investissements de Bpifrance en 2020 et 2021 dans le secteur du tourisme (en M€)



Source : Cour des comptes - retraitement de données Bpifrance

⁴¹ Le prêt Atout, ouvert à toute entité, mis en œuvre uniquement en 2020 et permettant de répondre aux tensions de trésorerie passagères.

⁴² Les prêts Rebond, créés en partenariat avec les régions permettant de couvrir avec un financement long terme les besoins en fonds de roulement, actifs immatériels et besoins en trésorerie pour des besoins allant de 10 k€ à 300 k€ (dont une partie est opéré en format digital).

Bpifrance a également développé une stratégie d'accompagnement des entreprises hors investissement et financement, sollicitée par 3 500 entreprises du tourisme durant la crise. Les dirigeants des sociétés ont pu solliciter l'autodiagnostic Rebond Tourisme, un outil en ligne permettant de faire le point sur l'impact de la crise sur l'activité et trouver les meilleures solutions de reprise. Les dirigeants et les responsables de l'entreprise ont pu suivre des formations en ligne pour les aider à s'adapter au contexte économique. Avec le dispositif appelé « diagnostic 360 Rebond Tourisme », des missions de conseils s'étalant sur une période de 3 à 4 mois et opérées par des consultants en binôme avec Bpifrance ont également été proposées. Enfin, afin de les aider à faire évoluer leur modèle économique et à adapter leur stratégie en intégrant les enjeux sanitaires et de durabilité, les entreprises de la filière pouvaient solliciter le programme « Accélérateur Tourisme & Loisirs », d'une durée de 12 à 18 mois.

Enfin, 20 entreprises du secteur du tourisme ont aussi bénéficié directement de financement par la Banque des territoires pour un montant total de 56 M€.

Les investissements de la Banque des territoires dans les opérateurs privés et publics du tourisme

Dans le cadre des mesures de soutien annoncées lors des CIT 2020, les engagements de la Banque des territoires de la CDC sur l'ensemble des projets tourisme, privés comme publics, directement comme à travers des fonds d'investissement, se sont accrus pour atteindre 235 M€ en 2020 et 206 M€ en 2021. 96 projets ont été soutenus sur deux ans. Les interventions de la Caisse des dépôts et consignations dans le secteur du tourisme étaient en hausse depuis 2015.

Ces financements portant sur des projets dont le déploiement s'étend sur plusieurs années, les versements effectifs s'élèvent en 2020 et 2021 à 441 M€, dont 160,1 M€ versés à des entreprises ou à des sociétés immobilières et d'investissement.

Les projets d'investissement soutenus concernent des constructions hôtelières, les acteurs du tourisme social, des stations de ski et des parcs d'attractions et de loisirs. 48 projets ont été soutenus chaque année en 2020 et 2021, soit seulement 7 projets de plus qu'en 2019, mais pour des montants totaux deux fois plus importants (près de 4,5 M€ en moyenne contre 2,6 M€ en 2019).

III - Un tissu productif et des emplois sauvagardés

La crise sanitaire a affecté directement et durement le secteur du tourisme. Les aides d'urgence mises en œuvre par l'État (fonds de solidarité, dispositif coûts fixes, activité partielle, prêts garantis et reports de charges), rapidement déployées et affinées avec le concours du secteur, ont considérablement amorti le choc. L'analyse du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid 19 de juillet 2021 permettait déjà d'étayer la large compensation des conséquences de la crise sanitaire pour le secteur du tourisme.

Les 45,5 Md€ versés ont permis de compenser une part importante des pertes de chiffre d'affaires, d'éviter les faillites en 2020 et 2021 et de stabiliser les effectifs.

A - Une compensation des pertes d'excédent brut d'exploitation à hauteur de 88 % sur les deux ans

Les différentes aides accordées aux entreprises avaient comme objectif premier de limiter les charges des entreprises au moment des restrictions sanitaires et de compenser les pertes de chiffre d'affaires par rapport à 2019.

Le chiffre d'affaires du secteur du tourisme a diminué de 43,2 % en 2020 par rapport à 2019 (contre une baisse de 10,2 % pour le reste des entreprises privées françaises) et de 49,3 % à fin 2021 (contre moins 17,8 % pour le reste de l'économie).

Sur les deux années, la perte de chiffre d'affaires de 176,5 Md€ a été compensée à hauteur de 25,8 % par les aides de l'État.

En comparaison, le secteur du commerce a vu sa baisse de chiffre d'affaires par rapport à 2019 compensée à hauteur de 11 %. Ce secteur n'a pas bénéficié des mêmes prolongations de mesures d'aides que le secteur du tourisme lors du prolongement de la crise, hormis la part de l'activité des commerces qui était en lien avec celle du tourisme.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) corrigé des mesures d'aides⁴³ a chuté de 29,5 Md€ entre 2019 et 2020 et de 22 Md€ entre 2019 et 2021. Cette perte d'EBE a été compensée par les aides de l'État à hauteur de 74 % (21,8 Md€) en 2020 et à hauteur de 101 % (23,6 Md€) en 2021. Globalement, la perte d'exploitation sur 2020 et 2021 (51,5 Md€) a été compensée à 88 % par les aides de l'État. En particulier, les mesures de subventions et d'exonérations (activité partielle, fonds de solidarité et exonérations de cotisations sociales) ont contribué à compenser la perte totale d'EBE net de 60 % sur toute la période (30,9 Md€) là où les mesures de trésorerie (PGE, financements Bpifrance ou Banque des territoires) ont compensé 28,3 % des pertes d'EBE (14,6 Md€).

Tableau n° 5 : taux de compensation des pertes de chiffre d'affaires et d'excédent brut d'exploitation du secteur du tourisme en 2020 et 2021 (en Md€)

	Aides 2020 et 2021	Perte de CA 2020 et 2021	Taux de compensation de CA	EBE net des aides publiques 2020 et 2021	Taux de compensation EBE net des aides publiques
<i>Activités de services administratifs et de soutien</i>	4,1	- 27,9	15 %	- 4,1	99 %
<i>Arts, spectacles et activités récréatives</i>	2,4	- 37,9	6 %	- 3,1	75 %
<i>Hébergement et restauration</i>	34,6	- 56,3	62 %	- 27,7	125 %
<i>Transports et entreposage</i>	4,0	- 54,5	7 %	- 16,6	24 %
<i>Total général</i>	45,1	- 176,5	26 %	- 51,5	88 %

Source : Cour des comptes, retraitement données liasses fiscales 2019, 2020 et 2021 et données des administrations
 Lecture : le secteur de l'hébergement et de la restauration a subi une perte totale de CA cumulé de 56,3 Md€, compensé à 62 % par les aides et une baisse totale de 27,7 Md€ d'EBE, compensée à 125 % par les aides. Dans le cas du secteur des transports et entreposage, les mesures d'aides (4 Md€) ont compensé la perte cumulée de CA à 7 % et la baisse totale d'EBE de 24 %.

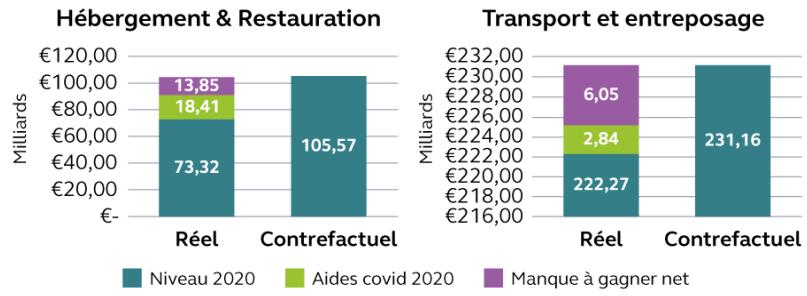
⁴³ L'étude porte ici sur un excédent brut d'exploitation corrigé des mesures d'aides, c'est-à-dire des subventions d'exploitation correspondant au fonds de solidarité, des indemnités d'activité partielle et des exonérations de charges. Selon les recommandations de l'Autorité des normes comptables, les indemnités d'activité partielle et les exonérations de charges sont portées par le compte de charges de personnel. Leur neutralisation permet ainsi de comptabiliser uniquement les charges de personnel sans aides de l'État.

Estimation du manque à gagner 2020 dans les secteurs HCR et transports

Afin d'évaluer le manque à gagner généré par la crise de la covid 19, l'Insee estime la dynamique contrefactuelle de l'activité en 2020, c'est-à-dire l'évolution du chiffre d'affaires en 2020 si la pandémie n'avait pas eu lieu⁴⁴. L'activité des entreprises françaises a été fortement contrainte pendant le premier confinement, pour tous les secteurs, avant la reprise de l'activité durant l'été 2020, alors que lors du deuxième confinement, seuls certains secteurs ont essuyé de nouvelles pertes d'activité. Sur l'année 2020, le choc moyen annuel serait d'environ - 14 % sur l'ensemble de l'économie.

En 2020, selon cette approche, le niveau d'activité contrefactuel du secteur de l'hébergement, café et de la restauration (HCR), au sein du secteur du tourisme⁴⁵, aurait dû s'élever à 105 Md€ contre 73 Md€ en niveau réel, étant donné un choc moyen annuel de - 44 %. Le secteur HCR a reçu plus de 18 Md€ au titre des mesures de soutien. Ainsi, les mesures de soutien ont apporté suffisamment de trésorerie pour compenser près de 53 % du manque à gagner dans une situation contrefactuelle. Le secteur du transport et entreposage, au sein du secteur du tourisme, a subi un choc moyen annuel de - 4 % par rapport à une situation sans pandémie. Son activité aurait dû s'élever à près de 231 Md€ contre un niveau réel de 222 Md€. L'apport des mesures de soutien a ainsi permis de compenser le manque à gagner à hauteur de 32 %.

Graphique n° 3 : estimation du manque à gagner pour le secteur du tourisme



Source : Insee, *Cour des comptes à partir des liaises fiscales 2019 et 2020 et des données sur les aides versées*

⁴⁴ Insee Références, *Les entreprises en France édition 2021, « Pandémie de Covid-19 et pertes d'activité »*, décembre 2021.

⁴⁵ Les estimations de l'Insee pour les secteurs hébergement & restauration, et transports & entreposage ont été pondérées par leur poids économique au sein du secteur du tourisme afin d'obtenir leur dynamique contrefactuelle en 2020.

Le choix d'aides simples et rapidement versées, la volonté de maintenir l'appareil productif, la multiplication des dispositifs d'aides et l'évolution régulière des critères d'attribution tout au long de la crise ont eu comme effet de surcompenser les pertes subies par certaines entreprises. Ainsi, le dispositif du fonds de solidarité prévoyait que l'assiette du chiffre d'affaires utilisé pour calculer le montant de l'aide ne prenait pas en compte le chiffre d'affaires issu de la vente à emporter.

Le cas des remontées mécaniques

Le dispositif des aides dites « satellites » au fonds de solidarité, ciblées sur des activités touristiques et déployées à partir de janvier 2021 pour compenser les pertes d'excédent brut d'exploitation des entreprises les plus particulièrement fragilisées, limitait les effets de « sur-indemnisation » par application du plafond européen maximal des aides publiques dont peut bénéficier une entreprise au titre de l'épidémie de covid 19 et la prise en compte de l'ensemble des aides publiques reçues par l'entreprise⁴⁶.

Toutefois, dans le cas de l'aide aux remontées mécaniques, une surcompensation était possible à plusieurs titres. Tout d'abord, les coûts fixes ont été estimés d'un commun accord entre la profession et l'État comme représentant 70 % du montant du chiffre d'affaires des sociétés, soit 49 % du chiffre d'affaires moyen 2017-2019 pendant la période de fermeture des stations, de novembre 2020 à avril 2021. Ce taux a été défini pour toutes les sociétés du secteur, et sans plafond, alors même que la structure des coûts d'une petite et d'une grande entreprise ne sont pas les mêmes. D'autre part, ce dispositif ne prévoyait pas la neutralisation des autres dispositifs d'aides comme l'activité partielle et les exonérations de cotisations sociales. Or, les charges de personnel des délégataires ont été minorées, ces aides réduisant leur masse salariale, avec un effet de double compensation. Ainsi, dans le cas des sociétés des Alpes du nord, la chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes⁴⁷ a relevé une absence de proportionnalité entre le volume des aides accordées aux plus grandes sociétés délégataires de l'échantillon et leurs charges réelles : « *Si l'aide « coûts fixes » n'a pas abouti à une surcompensation au sens du décret et de l'arrêté qui l'ont instituée, la chambre constate que cinq des six sociétés de l'échantillon contrôlé, dont les quatre délégataires de « très grandes*

⁴⁶ Régi par le décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 instituant une aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid 19.

⁴⁷ Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *Soutien apporté aux sociétés gérant des remontées mécaniques pendant la crise Covid-19 dans les Alpes du Nord – départements de Savoie et de Haute-Savoie*, octobre 2022.

stations », ont vu leurs charges réelles 2021 compensées au-delà du seuil prévu par le dispositif, et même au-delà de 100 % pour deux d'entre elles, ce qui leur a permis de dégager un résultat bénéficiaire malgré l'absence d'exploitation. Ces sociétés n'ont, dès lors, assumé qu'un risque d'exploitation limité voire nul ».

Ce dispositif appartient à la catégorie européenne des aides octroyées par les États membres afin de remédier aux dommages provoqués par des calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires. Conformément à l'encadrement européen de ce type d'aides, le montant octroyé ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour compenser le dommage subi. Un système de contrôle a posteriori doit être mis en place pour vérifier que les montants versés au printemps 2021 ont permis de compenser strictement le dommage subi par les exploitants de remontées mécaniques du fait de la fermeture au public de ces installations.

B - Une diminution des faillites d'entreprises du tourisme de près de 44 % en 2020 et 2021

Par rapport à 2019, on constate une baisse importante du nombre de défaillances d'entreprises dans l'économie française en 2020 (- 38,5 %) et 2021 (- 46 %). Dans le champ du secteur du tourisme, cette tendance est équivalente en 2020 avec une baisse de 38,2 % et un peu plus marquée en 2021 avec - 49 % de défaillances, dont - 63 % pour la restauration et - 42 % pour l'hébergement. Ainsi, sur deux ans, la baisse des défaillances concerne 10 000 entreprises (4 371 en 2020 et 5 629 en 2021). En juin 2022, la Banque de France constate encore une baisse de 44 % du nombre de faillites dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration par rapport à 2019, supérieur au taux moyen de baisse en France (35,2 %)⁴⁸.

⁴⁸ Banque de France, Stat Info, « *Les défaillances d'entreprises* », juin 2022.

Tableau n° 6 : défaillances d'entreprises en 2019, 2020 et 2021

	Total 2019	Total 2020	Total 2021	Baisse moyenne 2020-2021
<i>Total tout secteur</i>	51 031	31 351	27 642	- 42 %
<i>Total sur le champ du tourisme</i>	11 432	7 061	5 803	- 44 %
<i>Hébergement</i>	360	268	209	- 34 %
<i>Restauration</i>	6 504	3 930	2 425	- 51 %
<i>dont débits de boissons</i>	1 144	687	391	- 53 %
<i>Transports</i>	2 108	1 227	1 174	- 43 %
<i>dont transports et logistique hors transports routier de marchandise</i>	1 186	658	508	- 51 %
<i>dont transports routiers de fret et services de déménagement, transports par conduite</i>	922	569	666	- 33 %
<i>Services adm. aux entreprises (hors sécurité et nettoyage) y compris foires et salons</i>	1 499	1 002	1 470	- 18 %
<i>Activités récréatives</i>	961	634	525	- 40 %

Source : Étude de défaillances et sauvegardes des entreprises en France, Altarès, le 10 février 2022

Champ : Redressements et liquidations judiciaires d'unités légales de métropole et outre-mer, disposant d'un numéro Siren.

Malgré la baisse considérable du chiffre d'affaires des entreprises, 70 % des répondants à l'enquête menée par la Cour estiment que leur entreprise n'a pas été menacée par une défaillance. La diversité des aides a donc permis de couvrir un large panel d'entreprises⁴⁹.

C - Une stabilisation globale des effectifs du secteur

Au 31 décembre 2021, les effectifs du secteur du tourisme sont inférieurs de 0,4 % par rapport au 31 décembre 2019, soit un niveau presque stabilisé. Les évolutions sont différentes selon les sous-secteurs et, sur la période, l'hôtellerie-restauration a vu ses effectifs augmenter de 3 %.

Les dispositifs d'aides ont permis de maintenir l'emploi dans les entreprises et de préparer le redémarrage dans de meilleures conditions. Les aides ont permis aux entreprises qui connaissaient une interruption de

⁴⁹ Cf. annexe n° 7.

leur activité de ne pas licencier dans la majorité des cas. L'activité partielle a joué son rôle d'amortisseur et, dans leurs réponses à l'enquête de la Cour, 95 % des entreprises utilisatrices de l'activité partielle indiquent que le dispositif leur a permis de maintenir les emplois. D'autres dispositifs, comme les exonérations et reports de charges, le fonds de solidarité et les coûts fixes mais aussi les PGE, ont concouru à limiter les pertes d'emplois.

Tableau n° 7 : effectifs au 31 décembre dans le secteur du tourisme en 2019, 2020, 2021

	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2019
Secteur privé	18,28	18,00	18,65	- 1,50 %	+ 2,00 %
Secteur du tourisme	1,37	1,21	1,36	- 11,80 %	- 0,40 %

Source : Cour des comptes à partir de données ACOSS

Ce sont les activités d'hébergement (- 18 % par rapport à 2019) et celles des agences de voyages (- 12 %) qui ont subi la plus forte baisse d'effectifs en 2020.

Tableau n° 8 : détails par sous-secteurs du tourisme de l'évolution des effectifs en 2019, 2020 et 2021 au 31 décembre

	Effectifs au 31 décembre (en millions)			Taux d'évolution (en %)	
	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2019
<i>Transports</i>	0,21	0,19	0,19	- 9 %	- 10 %
<i>Hébergement</i>	0,22	0,18	0,22	- 18 %	- 4 %
<i>Restauration</i>	0,76	0,68	0,79	- 10 %	5 %
<i>Agences de voyages et autres activités de réservation</i>	0,08	0,07	0,07	- 14 %	- 12 %
<i>Activités récréatives</i>	0,1	0,08	0,09	- 12 %	- 3 %
<i>Foires et salons</i>	0,018	0,016	0,017	- 16 %	- 8 %

Source : Cour des comptes à partir de données ACOSS

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En mars 2020, la crise sanitaire a mis un arrêt brutal à la croissance que connaissait le secteur du tourisme français. Le chiffre d'affaires du secteur a diminué de 43,2 % à fin 2020 par rapport à 2019 et de 49,3 % à fin 2021. Dans le même temps, le reste de l'économie subissait une baisse de 10,2 % puis de 17,8 %. Les mesures de soutien mises en place par l'État pour soutenir l'ensemble des entreprises ont massivement bénéficié aux entreprises du tourisme. Complétées par des mesures propres à ce secteur, l'ensemble de ces aides ont été valorisées dans le cadre d'un plan de soutien annoncé lors des comités interministériels du tourisme de mai et octobre 2020.

Ces dispositifs ont été affinés dans le cadre d'une concertation constante entre l'État, ses opérateurs et les professionnels du secteur. Les entreprises privées du tourisme ont bénéficié en 2020 et 2021 de 45,5 Md€ d'aide (subventions, prêts) de l'État et de ses opérateurs (le soutien des collectivités territoriales ayant été à la même période d'une ampleur beaucoup plus faible). La quasi-totalité (98 %) des entreprises du tourisme ont pu bénéficier d'un accompagnement financier pendant la crise sanitaire. Ce secteur, qui pèse pour environ 7,5 % dans le PIB, a ainsi été bénéficiaire de 21 % des mesures d'urgence versées par l'État. Son poids dans les dépenses résulte des contraintes particulières qui ont pesé sur les entreprises (fermeture des bars, restaurants et discothèques, restriction des déplacements notamment) et de la taille de ces dernières (90 % sont des TPE/PME).

Ces mesures se répartissent entre 31 Md€ de subventions d'urgence (activité partielle, fonds de solidarité, exonérations de charges essentiellement), 13 Md€ d'avances de trésorerie (PGE et reports de charges), quelques mesures spécifiques au secteur du tourisme (ordonnance avoirs, aides aux remontées mécaniques, etc.) et 0,9 Md€ d'aides à l'investissement de Bpifrance et de la Caisse des dépôts et consignations).

Les dépenses budgétaires des dispositifs de soutien mis en œuvre pendant la crise sanitaire mériteraient d'être valorisées dans le document de politique transversale « Politique du tourisme ». La Cour recommande par ailleurs d'évaluer les conséquences de l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les avoirs, en vue d'analyser notamment ses impacts sur la trésorerie des entreprises bénéficiaires et des consommateurs ainsi que l'intérêt de reproduire, le cas échéant, un tel dispositif.

Ces dispositifs ont porté leurs fruits. La baisse du chiffre d'affaires cumulé de 176,5 Md€ en 2020 et 2021 a été compensée à 25,8 % par les aides versées. La perte d'excédent brut d'exploitation a été compensée à

88 % par les aides versées. La volonté du gouvernement de mettre en place des aides simples et rapidement versées pour maintenir l'appareil productif, la multiplication des dispositifs d'aides et l'évolution constante des critères d'attribution tout au long de la crise ont pu générer des compensations supérieures aux pertes constatées par certaines entreprises.

Au final, l'objectif de préservation de la viabilité des entreprises du secteur du tourisme pendant la crise sanitaire a été atteint puisqu'à l'issue des deux ans, la santé financière des entreprises du secteur du tourisme est bonne et que le niveau de défaillance des entreprises a baissé en moyenne de 44 % par rapport à 2019.

L'emploi a été préservé. Les entreprises ont pu, grâce notamment à l'activité partielle, maintenir le niveau de compétences et d'effectifs nécessaires à la reprise de l'activité.

La Cour formule la recommandation suivante :

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

Chapitre II

Des conditions favorables à la reprise

de l'activité dès la levée

des restrictions sanitaires

Les professionnels du tourisme ont été immédiatement en capacité de répondre à la demande grâce au maintien du tissu productif permis par les aides d'urgence et à un niveau de trésorerie suffisant.

La demande touristique a été dynamique à partir de l'été 2021, portée par la levée des restrictions aux mobilités.

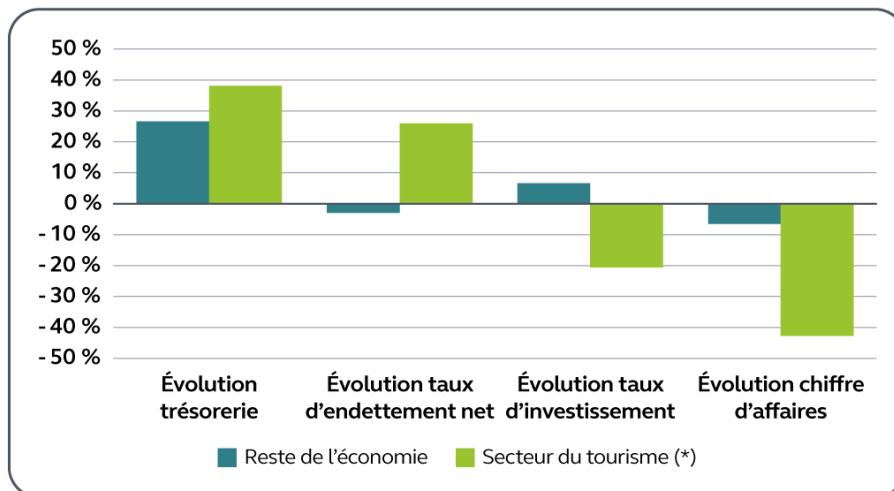
Des mesures ont par ailleurs été mises en œuvre pour inciter au retour des touristes : des campagnes de communication promouvant la destination France auprès des Français et des Européens, des protocoles sanitaires spécifiques, l'annulation gratuite des réservations touristiques pour les vacances d'hiver, les « colos apprenantes », l'augmentation du plafond journalier des tickets restaurants.

I - Des entreprises capables de répondre à la demande grâce à une situation financière protégée

75,7 % des professionnels du tourisme ayant répondu à l'enquête de la Cour estiment que les mesures prises pendant la crise ont permis une meilleure reprise du secteur. Ils considèrent qu'elles ont contribué au retour de la demande nationale (70,6 %) et à l'attractivité de la destination France (56,6 %). 78 % des répondants sont satisfaits de l'accompagnement proposé. En revanche, ils jugent que les mesures n'ont pas été de nature à favoriser le retour des touristes étrangers.

Comme indiqué au chapitre I, la combinaison des mesures d'urgence mises en place durant la crise sanitaire a permis d'assurer la viabilité des entreprises et de préserver les emplois. Les entreprises du secteur du tourisme ont vu leur niveau de trésorerie s'améliorer, en moyenne, de 50 % sur la période 2020-2021 (par rapport à 2019). Leur taux d'endettement net a augmenté de 26 % en 2020.

Graphique n° 4 : 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



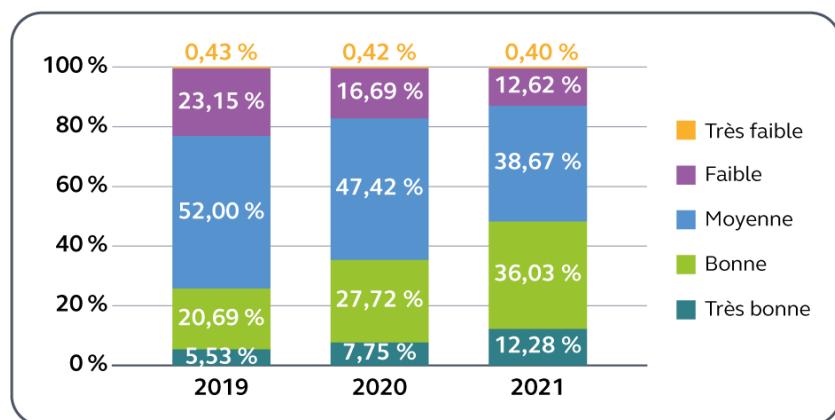
Source : Cour des comptes à partir des liasses fiscales 2019 et 2020. * hors transport terrestre et transport par conduite dans le département 75 du fait de l'impact de la fusion de certaines entreprises

A - Une hausse de la trésorerie de 50 % en moyenne sur deux ans, cohérente avec l'aide massive

Le niveau de trésorerie des entreprises du secteur a augmenté de 38 % en 2020 par rapport à 2019 (contre 26,4 % dans le reste des entreprises privées françaises) et de manière encore plus marquée en 2021, avec une hausse de 65,3 % (contre 33,2 % dans le reste des entreprises privées françaises).

Durant la période où les entreprises du tourisme ont bénéficié de mesures de soutien d'ampleur, leur niveau de trésorerie s'est amélioré. En appliquant au secteur du tourisme la méthode utilisée par le Conseil d'analyse économique (CAE)⁵⁰, il apparaît que la part des entreprises du tourisme connaissant un niveau satisfaisant de trésorerie « bon » ou « très bon ») est passée de 26 % en 2019 à 34 % en 2020 puis à 48 % en 2021. À l'inverse, la part des entreprises dont le niveau de trésorerie est faible a diminué de vingt-cinq points entre 2019 et 2021.

Graphique n° 5 : évolution de la qualité de la trésorerie entre 2019 et 2021 dans le secteur du tourisme



Source : Cour des comptes, à partir des données des liasses fiscales 2019, 2020 et 2021

Les évolutions diffèrent selon les activités. Le secteur de l'hébergement et de la restauration a vu sa trésorerie s'améliorer, la

⁵⁰ CAE, « *La situation financière des PME/TPE en août 2021 au vu de leurs comptes bancaires* », note n° 65, septembre 2021. Analyse à l'appui des données de 100 000 TPE et PME du Crédit mutuel. Ces travaux ont été adaptés par la Cour des comptes afin d'étudier l'effet des mesures de soutien sur le secteur du tourisme.

proportion des entreprises ayant un niveau de trésorerie satisfaisant étant passée de 25 % en 2019 à 48 % en 2021. S'agissant des activités de transports et d'entreposage, les entreprises déjà faiblement dotées en trésorerie avant la crise ont vu leur trésorerie se dégrader. En particulier, c'est le cas du secteur des transports ferroviaires interurbains de voyageurs au sein duquel les entreprises au niveau fragile de trésorerie représentent 39 % des entreprises du secteur, contre 35 % avant la crise.

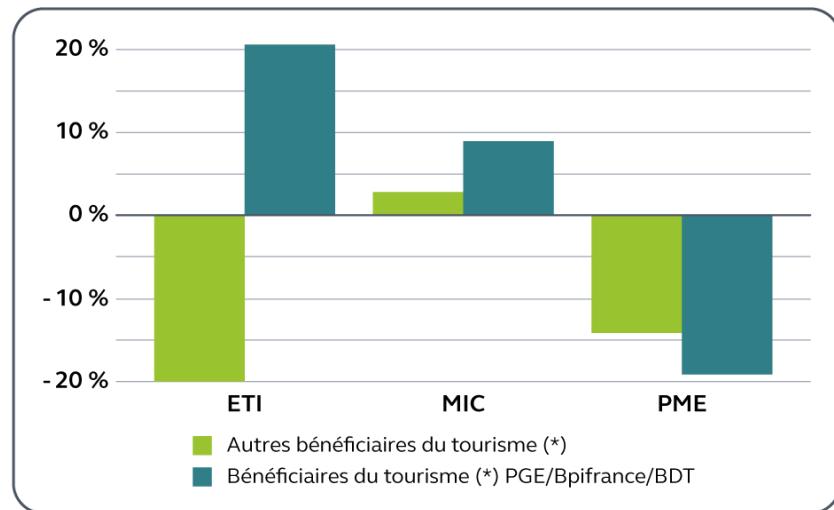
B - Un taux d'endettement comparable aux autres secteurs, une évolution de l'investissement contrastée selon la taille des entreprises

Le taux d'endettement net des entreprises du secteur du tourisme a augmenté de 26 % en 2020 par rapport à 2019, mais de seulement 0,3 % en 2021. Il est passé de 21 % à fin 2019 à 26,4 % à fin 2020, pour revenir à 21,6 % en 2021, niveau comparable au reste de l'économie. La hausse de 2020 s'explique en grande partie par le recours aux PGE et aux dispositifs de prêts proposés par la Banque des territoires et Bpifrance.

En 2020, sans surprise compte tenu de la situation sanitaire, les entreprises ont moins investi qu'en 2019. On note toutefois que les investissements des bénéficiaires de prêts (PGE, prêts de Bpifrance et de la Banque des territoires) ont mieux résisté. En 2021, l'investissement reste inférieur au niveau de 2019, à l'exception des microentreprises (MIC). Parmi ces dernières, celles qui ont bénéficié de prêts ont nettement plus investi que celles qui n'ont pas emprunté.

En 2021, quelques activités ont pu augmenter leur taux d'investissement en lien avec la reprise de leur activité, comme les voyagistes et autres services de restauration avec une hausse de 60 % par rapport à 2019, ou encore le transport aérien avec une hausse de 7,3 %.

Graphique n° 6 : évolution du taux d'investissement entre 2019 et 2020 dans le secteur du tourisme par taille d'entreprise, selon qu'elles bénéficient ou pas d'un prêt



Source : Cour des comptes (*) : sont exclues les valeurs aberrantes des entreprises du tourisme du secteur Transport ferroviaire interurbain de voyageurs.

À partir de 2022, les entreprises du tourisme ne peuvent plus bénéficier de la majorité des subventions venues abonder leur trésorerie dans le cadre des aides d'urgence. Dans ce contexte, la capacité des entreprises du tourisme à rembourser les prêts garantis souscrits massivement et à couvrir leur dette sociale apparaît comme un point d'attention. Il est possible que le secteur retrouve aussi un niveau habituel de défaillances d'entreprises, équivalent à 2019, voire que les entreprises ayant prolongé leur durée de vie grâce aux aides massives du plan d'urgence génèrent un pic de défaillances⁵¹.

Par ailleurs, les entreprises devront retrouver une capacité à investir afin de mettre en place les transformations nécessaires au maintien de la compétitivité de l'accueil touristique français. La hausse actuelle des taux pourrait compliquer leur capacité à souscrire de nouveaux prêts sur le marché bancaire classique. La continuité de l'accompagnement et d'offre de prêts sans garantie de la Caisse des dépôts et consignations et de Bpifrance auprès de ce secteur pourrait s'avérer pertinente.

⁵¹ En octobre 2022, le cabinet Altares fait état d'une hausse des défaillances d'entreprises de + 69 % au 3^{ème} trimestre 2022, comparé à l'été 2021. La restauration figure parmi les secteurs les plus concernés. En cumul sur un an, d'octobre 2021 à septembre 2022, le nombre de défaillances mesuré par l'Insee reste cependant toujours inférieur (de 27,7 %) à celui de 2019.

II - Une reprise essentiellement portée par la levée des restrictions aux mobilités

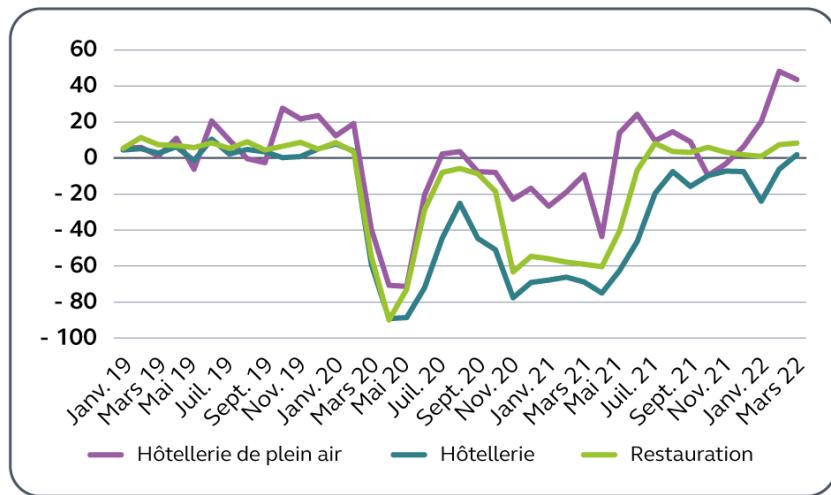
A - L'assouplissement progressif des contraintes sanitaires

La chronique mensuelle du chiffre d'affaires du secteur du tourisme suit les contraintes liées à la crise sanitaire. Ainsi, le chiffre d'affaires mensuel de l'hôtellerie de plein air, de l'hôtellerie et de la restauration montre une reprise durant les saisons estivales 2020 et 2021. Les professionnels ont constaté le retour des touristes français après les week-ends de l'Ascension, suite à la disparition des restrictions de déplacement⁵². En revanche, l'arrière-saison 2020, caractérisée par le nouveau confinement, a été médiocre.

Des protocoles sanitaires ont été établis entre la fin du printemps 2020 et le début de l'été pour protéger les clients, les salariés et les professionnels et assurer leur sécurité sanitaire. Outre le protocole sanitaire du secteur HCR publié en juin 2020, des protocoles spécifiques ont été mis en place pour les résidences tourisme, clubs et villages de vacances, pour l'hôtellerie de plein air, les campings et parcs résidentiels de loisirs, les gîtes, etc. L'Afnor a créé un label et des chaînes hôtelières ont développé leur propre label pour attester des mesures d'hygiène supplémentaires mises en place.

⁵² Source : ADN tourisme. En 2020, le déconfinement avait débuté le 11 mai et la limitation des déplacements à 100 km a été levée le lendemain du lundi de pentecôte. En 2021, les vacances scolaires de Pâques avaient été fixées du 12 au 26 avril pour toutes les zones, les restrictions de déplacement se sont achevées le 3 mai et les mesures de couvre-feu ont pris fin le 20 juin.

**Graphique n° 7 : 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 %)**



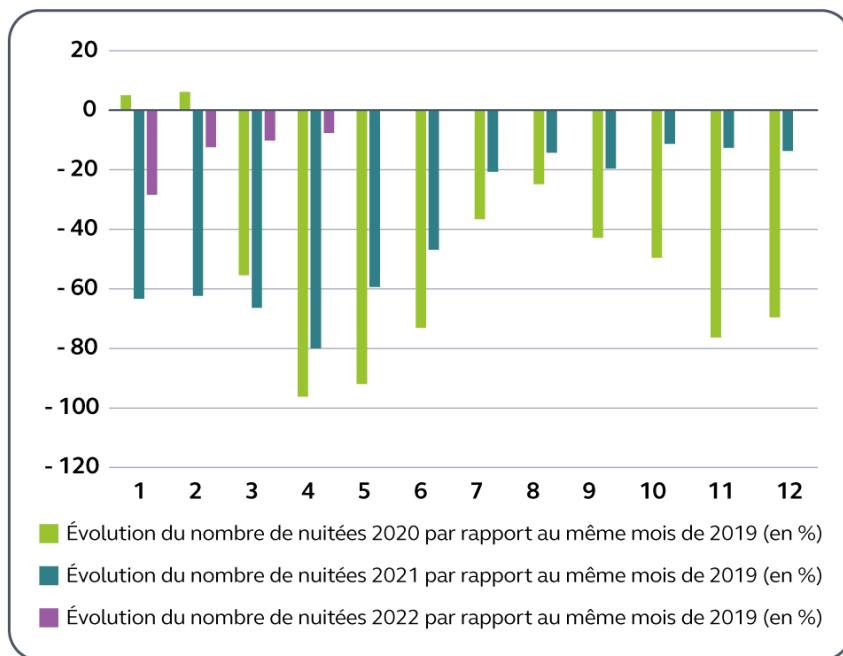
Sources : DGFiP, Insee / Champ : le champ est celui des entreprises déclarant leur TVA mensuellement. La couverture géographique porte sur la France entière, à l'exception de la Guyane et de Mayotte

Bien que les hôtels n'aient jamais fait l'objet de décision de fermeture administrative en tant que telle, le taux d'ouverture des hôtels est descendu à 46 % au deuxième trimestre 2020 au moment du premier confinement. En revanche, l'Insee a constaté des taux d'ouverture presque identiques à ceux de 2019 pendant les périodes estivales de 2020 et 2021⁵³. Le taux d'ouverture des hôtels était de 97 % à l'été 2019, de 88 % à l'été 2020 puis de 95 % à l'été 2021. Une baisse massive du nombre de nuitées hôtelières a été constatée⁵⁴ lors du premier confinement du printemps 2020 (- 79 % entre mars et juin 2020) et lors de la période s'étalant de l'automne 2020 au printemps 2021 (- 68 % entre novembre 2020 et mai 2021). Là encore, cette baisse a été plus atténuée pendant les saisons estivales. Ainsi, la différence du nombre de nuitées hôtelières ne représentait plus en moyenne que 31 % en juillet-août 2020 et 17 % en juillet-août 2021 par rapport à la même période en 2019. Situé à 48,2 millions en 2019, le nombre de nuitées passées par les touristes dans les hôtels français était de 33,5 millions en juillet-août 2020 et est remonté à 39,9 millions en juillet-août 2021.

⁵³ Insee Focus 2021 n° 250.

⁵⁴ Insee Focus 2022 n° 36.

Graphique n° 8 : évolution du nombre de nuitées hôtelières mensuelles en France par rapport au même mois de 2019 (en %)



Source : Insee, en partenariat avec les comités régionaux du tourisme (CRT)

Champ : France métropolitaine (données d'avril 2022 provisoires).

Le retour des touristes étrangers en France a été contraint par les mesures de protection sanitaire, les restrictions de circulation entre les pays et la prolongation de l'épidémie dans certaines parties du globe qui ont impacté fortement les échanges touristiques internationaux, même lorsque le secteur du tourisme français était à nouveau en mesure d'accueillir les voyageurs⁵⁵. La Banque de France a constaté une chute historique des dépenses de voyage des non-résidents en France en 2020 de près de 48 % (33,1 Md€ en 2020 pour 63,9 Md€ en 2019). Ces dépenses ont rebondi de 6 % en 2021 par rapport à 2020. La coordination des mesures de restriction à la liberté de circulation au sein de l'Union européenne s'est traduite par la mise au point d'un passe sanitaire valable à travers l'Union

⁵⁵ Au 31 août 2020, 163 pays avaient élaboré des mesures de restriction concernant les voyageurs en provenance de France. En juillet 2021, seuls 96 pays en pratiquait encore. Source : données transmises par la Direction générale de la mondialisation.

européenne à partir du 1^{er} juillet 2021⁵⁶. Certains États non membres de l'Union européenne situés en Europe ont parfois développé des politiques sanitaires plus souples que celles pratiquées par les États membres. Ce fut le cas de la Suisse lors de l'hiver 2020-2021, qui a laissé ses remontées mécaniques accessibles alors qu'elles étaient fermées en France et réservées aux résidents autrichiens en Autriche.

L'OMT observe des divergences régionales notables dans la contraction du tourisme international. Si cette contraction perdure entre 2020 et 2021 en Asie (- 65 %) et au Moyen-Orient (- 24 %), la dynamique apparaît favorable aux pays européens (+ 19 %), au continent américain (+ 17 %), au continent africain (+ 12 %), sans atteindre globalement les niveaux 2019. L'Europe a accueilli 67 % des arrivées de touristes internationaux en 2021, contre 59 % en 2020 et 51 % en 2019.

La part des touristes issue des pays limitrophes européens s'est accrue. De ce fait, le poids des visiteurs des pays proches de la France est passée de 69 % des recettes touristiques totales issues des touristes étrangers à l'été 2019 à 86 % à l'été 2020. Pour les visiteurs en provenance du Benelux, les recettes de l'été 2020 ont approché même celles de l'été 2019. Inversement, les recettes en provenance des touristes chinois et américains sont restées en retrait de 80 % à 90 % sur chacun des mois d'avril à août 2020, et sont passées de 10 % des recettes totales issues des touristes étrangers en juillet-août 2019 à 3 % en 2020.

À partir de 2021, la France a bénéficié du retour des touristes internationaux en provenance des pays européens et des États-Unis notamment. Les recettes touristiques internationales perçues par la France étaient ainsi supérieures de 80 % en octobre 2021 par rapport à octobre 2020. Cette reprise du tourisme international a permis à la France de dépasser l'Espagne alors que celle-ci percevait traditionnellement davantage de recettes touristiques internationales que la France selon l'OMT⁵⁷.

Pour favoriser la reprise des échanges internationaux, les gouvernements ont massivement soutenu les compagnies aériennes nationales. La France a ainsi mis en place un plan pour soutenir la principale compagnie aérienne nationale Air France-KLM.

⁵⁶ Voir la communication de la Commission européenne du 13 mai 2020 intitulée « Tourisme et transport en 2020 et au-delà » et la recommandation du Conseil du 13 octobre 2020.

⁵⁷ Atout France, *Note de conjoncture de l'économie touristique – novembre 2021*, 10 décembre 2021.

Le plan de soutien à Air France-KLM par l'Agence des participations de l'État (APE) : une intervention en urgence coûteuse pour l'État⁵⁸

Le plan de soutien mené par l'APE à partir d'avril 2020, d'un montant global de 7 Md€, comportait deux instruments :

- un PGE d'un montant maximum de 4 Md€, assorti de conditions atypiques en faveur des prêteurs (dont une garantie de 90 % de l'État) ;
- une avance en compte courant d'actionnaire d'un montant de 3 Md€, consentie par l'État et remboursable en numéraire ou en capital.

En 2021, une opération de consolidation de l'opération de sauvetage d'Air France-KLM a été mise en place *via* :

- l'émission de 3 Md€ de titres de créance répondant aux exigences de quasi-fonds propres, souscrits en totalité par l'État par conversion de l'intégralité de l'avance d'actionnaire consentie en avril 2020 ;
- la réalisation d'une augmentation de capital ouverte à tous les actionnaires et au marché pour un montant pouvant aller jusqu'à 1 Md€, dont près de 600 M€ souscrits par l'État.

Ces opérations ont permis de rembourser en fin d'année 2021 le PGE à hauteur de 500 M€.

B - La résilience de la demande touristique nationale et une augmentation du poids de la demande touristique européenne

Selon la fédération nationale des organismes institutionnels du tourisme, ADN Tourisme⁵⁹, les Français ont été moins nombreux à déclarer partir en vacances ou en week-ends entre juin et septembre 2020 qu'en 2019 mais ils ont décidé plus souvent de séjourner dans l'Hexagone (86 % en 2020 contre 75 % en 2019). En 2021, les intentions de départ en vacances des

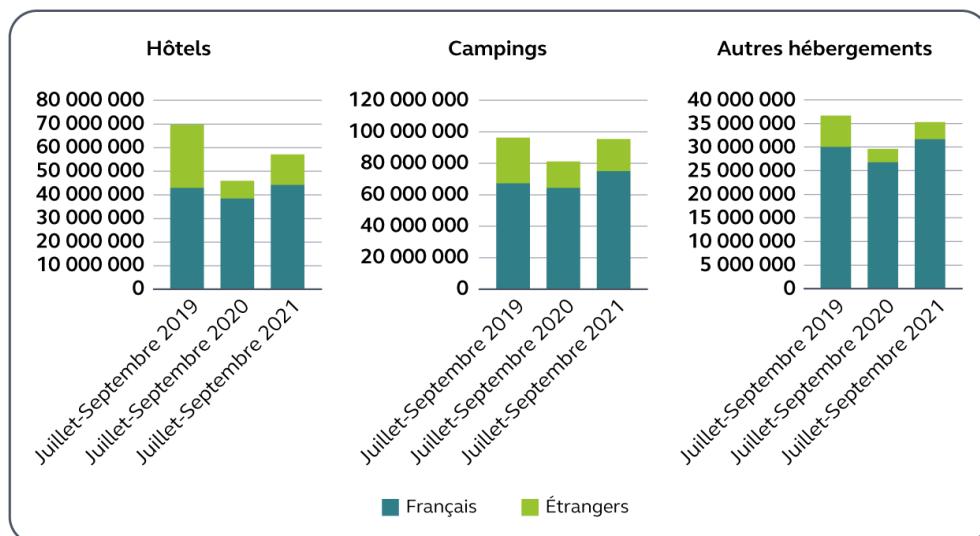
⁵⁸ Cour des comptes, Rapport public thématique, « La gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire », février 2022.

⁵⁹ ADN Tourisme est née le 11 mars 2020 du regroupement des trois fédérations historiques des acteurs institutionnels du tourisme, Offices de Tourisme de France, Tourisme & Territoires et Destination Régions.

Français ont retrouvé le niveau de 2019 (61 %) et la tendance à séjourner en France a été confirmée (83 % en 2021 contre 75 % en 2019)⁶⁰.

La demande intérieure s'est en partie substituée à la demande étrangère puisque les nuitées de touristes français, qui s'élevaient à 140 millions en 2019, soit 69,4 % du total, ont baissé à 129 millions en 2020 (82,8 %) avant d'être portées à 151 millions en 2021 (80,4 %). Entre 2019 et 2020, le nombre total de nuitées de touristes étrangers a décrue de 56,5 % et demeurait en 2021 inférieur de 40,5 % à son niveau de 2019. Le nombre total de nuitées (touristes Français compris) n'a par contre baissé que de 22,6 % entre 2019 et 2020, puis a cru de 19,8 % entre 2020 et 2021. L'évolution sur la période 2019-2021 est de - 7 %.

**Graphique n° 9 : nombre de nuitées en fonction de la provenance
des touristes lors des saisons estivales 2019, 2020 et 2021,
par type d'hébergement**



Source : Cour des comptes – retraitement données Insee sur les nuitées

⁶⁰ Selon ADN Tourisme, en 2022, 80 % des Français ont fait le choix de la France pour les vacances d'été. Cette part des voyages domestiques est en recul de 6 points par rapport à la saison 2020 et de 3 points par rapport à 2021 et s'explique par le retour des voyages internationaux.

Les dépenses des Français par carte bancaire en hébergement et en restauration ont été aussi élevées en juillet et août 2020 qu'à la même période en 2019⁶¹.

C - Plusieurs campagnes promotionnelles mutualisées visant à stimuler la demande

Une campagne de communication promouvant la destination française auprès des Français a été annoncée lors du comité interministériel de mai 2020. Son efficacité a été stimulée par la modification des stratégies de communication des professionnels du secteur, qui se sont rapprochés pour mutualiser leurs financements. Atout France a mené sa première campagne de communication sur le marché national, en rupture avec sa stratégie habituelle de communication déployée à l'étranger. Cette campagne, intitulée *#CetEtéJeVisiteLaFrance*, a été conçue en sollicitant l'ensemble des comités régionaux du tourisme et des organismes territoriaux ainsi que des prestataires. Le financement a été partagé entre Atout France et les partenaires. La campagne, destinée à promouvoir l'offre touristique française auprès des Français, a eu une audience de plus de dix millions de personnes sur les plateformes sociales entre mai et septembre 2020. L'année suivante, une nouvelle campagne a été déployée par Atout France sur une période plus longue (mai à décembre 2021). Comme en 2020, cette campagne, intitulée *#JeRedécouvreLaFrance*, a permis de fédérer les acteurs du tourisme autour d'une stratégie commune et de s'appuyer sur des influenceurs. Ces campagnes de promotion ont été relayées par le réseau diplomatique français.

En 2021, la campagne de communication valorisait spécifiquement les territoires et filières les plus affectées par la crise sanitaire : tourisme urbain, destinations ultra-marines, patrimoine, restauration, montagne. La campagne *#MonEvénementFrance* et la campagne *#ExploreFrance* ont complété la stratégie de communication publique au secteur du tourisme. La campagne pan-européenne, *#ExploreFrance* a été conduite dans 10 pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) pour relancer le tourisme intra-européen à destination de la France. Ces campagnes ont été menées par Atout France en partenariat avec France Congrès et Évènements, six régions et deux métropoles pour la première, et treize comités régionaux de tourisme, les agences d'attractivité comme de tourisme, pour la seconde. Des campagnes furent également élaborées au niveau territorial, à l'instar

⁶¹ Insee, note de conjoncture du 15 octobre 2020, « *Durant l'été 2020, les dépenses touristiques en France des résidents ont retrouvé les niveaux de l'an passé* ».

des campagnes *#DépaysezVousEnBretagne*, *ParisYours* et *#OnaTousBesoinDuSud* en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Sur la période 2020-2021, 17 M€ ont été dépensés dans ces campagnes de promotion, dont 8,3 M€ pris en charge par Atout France directement. Sur la période, la part du financement prise en charge par les partenaires s'accroît, passant de 15 % pour la campagne 2020 *#CetEtéJeVisiteLaFrance* à 50 % pour la campagne 2021 Europe *#ExploreFrance* et à 63 % pour la campagne *#JeRedécouvrelaFrance*.

La stratégie poursuivie en France de réassurance sanitaire et de promotion du tourisme national en 2020 et de promotion auprès des États voisins en 2021 est comparable à celles mises en œuvre dans les pays étrangers. En Espagne, la campagne « *#DescubreLoIncreible* » a été déployée en 2020 à destination des touristes intérieurs et *Turespaña* a mis en œuvre en 2021 une campagne essentiellement numérique à l'attention des touristes européens, « *Te mereces España* », (soit « vous méritez l'Espagne »), qui a représenté un coût de 8 M€.

D - Hors les actions de communication, de rares mesures de relance de la demande touristique

Les comités interministériels du tourisme de 2020 ont prévu quelques mesures pour soutenir la relance du secteur du tourisme : des protocoles sanitaires sectoriels, un logo distinctif favorisant l'identification des protocoles sanitaires, des campagnes de communication portées par Atout France, l'annulation gratuite des réservations touristiques pour les vacances d'hiver, les « colos apprenantes » et l'augmentation du plafond journalier des tickets restaurants. Au-delà de l'effort financier, infime par rapport à celui consenti pour financer les mesures d'urgence en faveur de l'offre, ces mesures ont été diversement mises en œuvre, avec un effet levier relatif pour soutenir le redémarrage de l'activité. L'annulation gratuite des réservations mises en place durant l'hiver 2020-2021 a pu rassurer et soutenir la demande.

À partir de juin 2020, le plafond d'utilisation des titres restaurants a été doublé de 19 € à 38 € et leur utilisation a été autorisée les week-ends et jours fériés⁶². L'objectif était de soutenir l'activité des 180 000 restaurateurs et

⁶² Le titre-restaurant est un titre spécial de paiement « des repas » remis par l'employeur au salarié pour régler la consommation d'un repas, de préparations alimentaires directement consommables, de fruits et légumes. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) estime que 4,2 millions de salariés en sont bénéficiaires.

commerçants qui acceptent ce titre comme moyen de paiement en accélérant l'usage des titres-restaurants théâtralisés par les salariés durant les confinements, estimée à 1,5 Md€ pour le premier confinement⁶³. Ce dispositif a été prolongé à plusieurs reprises, en décembre 2020, en août 2021, en février 2022 jusqu'au 30 juin 2022. Entre juillet et novembre 2020, l'agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) estime que 300 M€ de titres-restaurants supplémentaires ont été dépensés par rapport à la même période en 2019 et que le ticket moyen des restaurateurs est passé de 14 € à 21 €.

Les « colos apprenantes » ont été créées en 2020 pour offrir aux jeunes la possibilité de renforcer leurs savoirs et compétences dans un cadre ludique pour faire face aux conséquences sociales de la crise sanitaire. Les colos apprenantes s'adressent aux enfants de 3 à 17 ans, en priorité à ceux domiciliés en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), et à ceux résidant en zones de revitalisation rurale (ZRR), issus de familles isolées, monoparentales ou en situation socio-économique précaire. Le dispositif bénéficie aussi aux enfants en situation de handicap, aux enfants des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire, aux enfants de familles ayant perdu le lien avec l'école ou n'ayant pas eu de connexion internet suffisante lors de la mise en place de l'enseignement à distance, ainsi qu'aux mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

L'opération Chèques-Vacances Été 2020, développée par l'Agence nationale pour les chèques-vacances, en partenariat avec les régions et les autres collectivités volontaires, a été élaborée dans l'optique de contribuer à la relance de l'économie touristique en permettant à 138 000 familles modestes ou fragiles (soit 450 000 personnes) de partir en vacances.

La crise sanitaire et ses conséquences sociales

La direction générale des entreprises constate un recul notable du nombre de bénéficiaires de l'ensemble des programmes de l'ANCV hors opérations exceptionnelles, notamment pour le programme « Séniors en vacances en 2021 ». Le nombre de bénéficiaires de l'action sociale de l'établissement s'est réduit de 12,6 % par rapport à 2019, se cantonnant à 182 450 après une hausse en 2020 de 15 %. Les dépenses d'action sociale de l'établissement sont stabilisées à 24 M€ en 2021, en baisse de 12 M€ par rapport à 2020. Les contraintes sanitaires et les conséquences économiques sont mises en avant pour expliquer ce phénomène.

Le recours des Français aux chèques-vacances s'est réduit durant la crise sanitaire, mais de façon limitée et décalée dans le temps. Le volume d'émission nette de chèques-vacances a diminué de 6 % en 2021 par rapport

⁶³ Source : DGCCRF.

à 2019, alors qu'il n'avait baissé que de 1,4 % en 2020. En revanche, les remboursements des commandes payées par chèques-vacances aux professionnels du tourisme ont été plus lents en 2020 qu'en 2019. L'administration note toutefois un niveau des remboursements en très forte progression, depuis l'été 2021, anticipant un volume des remboursements de chèques-vacances, pour 2021, comparable à celui de 2019 (1 640 M€).

**Le « Repos des Héros » portée par l'Agence
de développement touristique Béarn-Pays Basque**

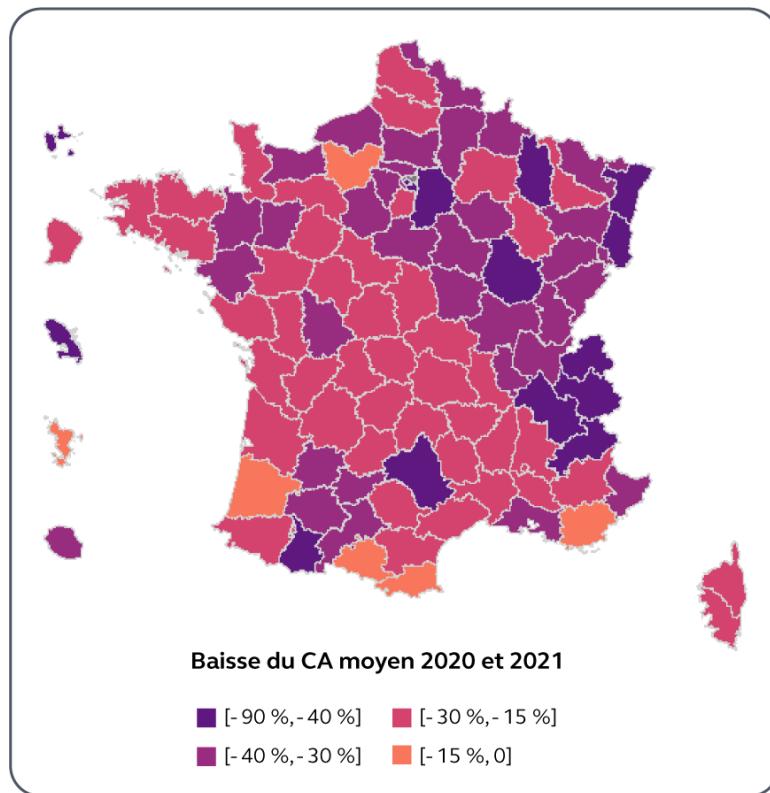
Les collectivités territoriales ont développé également des dispositifs pour soutenir la demande touristique. Ce fut le cas de l'initiative « le Repos des héros » dont l'objectif était d'offrir des prestations touristiques (séjours, bons cadeaux, des paniers gourmands, repas aux restaurants, etc.) aux personnes particulièrement mobilisées et exposées pendant la crise. Selon ADN tourisme, le dispositif a été dupliqué par une quarantaine de structures et a permis de récolter plus de 2 M€ en prestations touristiques auprès des collectivités et de prestataires.

III - Une reprise de l'activité touristique différenciée dans le temps selon les activités touristiques et les territoires

En 2020, certains territoires ont subi une baisse du chiffre d'affaires des activités touristiques conséquente, de 30 % par rapport à 2019 pour les régions Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur et de 48 % pour la Corse. En 2021, la situation s'est améliorée. La baisse du chiffre d'affaires par rapport à 2019 a encore été significative pour la Corse (12 %) mais a été plus modérée ailleurs. L'hébergement alsacien a été particulièrement touché par la crise avec une baisse du chiffre d'affaires de 48 % en 2020 par rapport à 2019, loin devant celui de la Gironde (26 %) ou de la Corse (35 %). La situation de l'hébergement s'est améliorée en 2021 même si cette activité n'a pas retrouvé son niveau de 2019⁶⁴.

⁶⁴ Cf. détails en annexe n° 4.

Carte n° 2 : baisse du chiffre d'affaires moyen 2020 et 2021 dans les entreprises du secteur du tourisme par département



Source : Cour des comptes

A - Le tourisme d'affaires, le tourisme urbain, les foires et salons ont peiné à retrouver leur niveau d'activité

1 - Une forte attrition du tourisme urbain et du tourisme d'affaires

Les centres urbains ont subi l'attrition du tourisme international et du tourisme d'affaires, ainsi que la fermeture des musées et des monuments touristiques en 2020. En conséquence le nombre de nuitées a baissé de

37,7 %, à comparer à la baisse de 7,7 % sur le littoral, et la fréquentation touristique internationale a chuté de 69,9 %⁶⁵.

Selon ADN Tourisme, les villes très dépendantes d'événements ou habituellement fréquentées par une clientèle internationale lointaine et à fort pouvoir d'achat ont été particulièrement affectées. L'activité des foires et salons a subi la baisse la plus importante de chiffres d'affaires du secteur du tourisme, avec une diminution de 58 % en 2020 par rapport à 2019, notamment à cause de l'interdiction des événements de plus de 5 000 personnes jusqu'au 30 octobre 2020.

Selon l'Insee⁶⁶, la baisse de fréquentation hôtelière en Île-de-France représentait, en 2021, 42 % de la baisse nationale depuis le début de la crise sanitaire : la faiblesse du tourisme international a fortement pesé sur cette région qui accueille habituellement la moitié des touristes étrangers séjournant en France.

Les activités récréatives culturelles (musées, festivals, théâtres, orchestres, expositions) ont peiné à reprendre, comme les voyages de groupes et, en 2021, les activités touristiques d'Île-de-France ne sont pas parvenues à retrouver le chiffre d'affaires de 2019 (- 29 %). La ville de Paris ne se distingue pas des départements de petite et de grande couronnes.

2 - En montagne, une saison d'hiver 2021 inexistante

La France était en 2019 la troisième destination de ski au monde avec 53,4 millions de journées-skieurs⁶⁷. Ces visiteurs génèrent 10 Md€ de chiffre d'affaires, avec un effet démultiplicateur lié aux sports de glisse : pour 1 euro dépensé en forfait de remontées mécaniques, 6 euros sont dépensés par ailleurs en station (restauration, hébergement, etc.). La filière emploie directement 18 000 salariés permanents et saisonniers, mais ce sont au total près de 120 000 emplois directs et indirects qui dépendent de l'ouverture des domaines skiables.

Le confinement annoncé le 14 mars 2020 a conduit à la fermeture des stations jusqu'à la fin de la saison d'hiver. Cette décision a engendré

⁶⁵ Insee Première n° 1880, « *Été 2021 : la fréquentation touristique retrouve des couleurs grâce aux résidents* », novembre 2021.

⁶⁶ Insee Focus 2021 n° 250.

⁶⁷ Les journées-skieurs mesurent l'attractivité des domaines skiables à partir de la comptabilisation des visites de personnes ayant effectivement skié dans une journée, indépendamment du prix payé et du temps passé sur les pistes.

une baisse de fréquentation d'un peu plus de 15 % sur la saison 2019-2020. Elle a moins touché les stations de moyenne montagne que les stations de haute montagne. Le chiffre d'affaires 2021 s'est effondré en raison de la fermeture des remontées mécaniques, même si une partie des activités hors ski alpin s'est maintenue (ski de fond, randonnée, etc.)⁶⁸. Par exemple, le chiffre d'affaires des six sociétés de l'échantillon retenu pour l'audit flash conduit par la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes précité s'est effondré et ne représentait plus que 3 % du chiffre d'affaires des exercices 2017-2019, variant de 1 à 5 % pour les sociétés qui ont maintenu une activité avant la fermeture des remontées ou durant l'été.

Alors que le chiffre d'affaires était quasiment nul lors de la saison 2021-2022, les charges d'exploitation sont restées à un niveau élevé. En effet, la fermeture des remontées mécaniques est intervenue alors que la quasi-totalité des effectifs était déjà en poste. Si une majorité a été prise en charge par l'activité partielle, une partie des effectifs a été maintenue en activité pour continuer d'assurer le fonctionnement de l'entreprise et assurer la maintenance des équipements, la sécurité et une partie des activités maintenues sur la station (ski de fond, luge, certaines remontées ouvertes aux publics autorisés, etc.).

En réponse, un dispositif national d'indemnisation de 640 M€, destiné à 198 exploitants de remontées mécaniques, a été mis en place (voir *supra* chapitre I). Par ailleurs, l'activité partielle a été étendue aux saisonniers des stations de ski fin 2020. Ce dispositif a été reconduit en 2021 au bénéfice des saisonniers renouvelés chaque année de la saison de printemps/été 2021⁶⁹.

Si les saisons hivernales ont été sinistrées dans les massifs montagneux, ceux-ci ont connu une affluence importante en été (+ 7,7 % de fréquentation en août 2020 par rapport à 2019 par exemple), ce qui a atténué la baisse des nuitées (en baisse cependant de 32,8 %).

⁶⁸ Le 4 décembre 2020, le décret n° 2020-1519 est venu acter la fermeture des remontées mécaniques. Cette fermeture a, par la suite, été prolongée jusqu'à la fin de la saison d'hiver.

⁶⁹ Cf. communiqué de presse 13/04/21 du ministère du travail. Ces aides de l'État ont été complété par des aides des collectivités locales. Par exemple, le département des Pyrénées-Atlantiques a versé une subvention exceptionnelle de 2,86 M€ à l'établissement public des stations d'altitude (EPSA) délégataire de l'exploitation des stations de sports d'hiver de Gourette et de La Pierre-Saint-Martin.

3 - Des activités de voyagistes particulièrement touchées

Les activités des voyagistes et les activités des agences de voyage ont subi une baisse de chiffre d'affaires de 58 % en 2020 et de 44 % en 2021 par rapport à 2019. Les activités des agences de voyage, voyagistes, services de réservation et activités connexes ont subi dans certains territoires une baisse du chiffre d'affaires moyen de plus de 50 % en 2020 par rapport à 2019. C'est le cas en Alsace (- 60 %), Gironde (- 51 %), Bouches-du-Rhône (- 58 %), Finistère (- 51 %) et Corse (63 %). En 2021, la situation est restée mauvaise (baisse du chiffre d'affaires moyen de 2021 par rapport à 2019 de 59 % dans les Bouches-du-Rhône et de 52 % en Corse), elle a empiré dans le Rhône (- 58 %) et le Finistère (- 74 %)⁷⁰.

Selon les professionnels, le secteur subissait en 2020 une recomposition générale à la suite de nombreux plans de sauvegarde de l'emploi initiés en 2019. En 2020, l'activité a été maintenue pour accompagner les touristes et pour rapatrier les étudiants à l'étranger dans la gestion de la crise sanitaire. L'année 2021 a été plus difficile, les touristes n'achetant pas ou peu de nouveaux voyages et les voyages groupés s'étant effondrés. En 2022, une nouvelle tendance s'est dessinée avec des touristes qui ont sollicité les agences de voyage pour sécuriser leur voyage grâce à des assurances annulation et offre d'accompagnement spécifiques durant leur périple.

4 - Un choc touristique conséquent en Martinique et en Guadeloupe

L'outre-mer a pâti de la disparition des croisières en 2020 et 2021. Par ailleurs, la faible vaccination en Guadeloupe et en Martinique a probablement eu un effet dans un contexte où les touristes cherchaient à être rassurés sur les conditions sanitaires de l'accueil. Ainsi, la Martinique et la Guadeloupe ont subi les chocs les plus importants de l'outre-mer en 2020 avec une chute de l'activité économique du tourisme de 30 %, laquelle s'est prolongée à l'hiver 2021 en raison des mouvements de protestation contre les mesures sanitaires. La possibilité de rebond a été limitée en 2021, l'activité économique du secteur du tourisme a à nouveau ralenti entre 2020 et 2021 de plus de 23 %, générant ainsi une perte totale durant la crise sanitaire de 53 % au sein de ces deux départements⁷¹.

⁷⁰ Cf. annexes n° 4 et 6.

⁷¹ Cf. annexe n° 5.

Les mesures de soutien ont permis de préparer la reprise de l'activité touristique. La part d'entreprises du tourisme dont la trésorerie était faible avant la crise a diminué de 40 % alors que celle dont la trésorerie était bonne a augmenté de 82 % entre 2019 et 2021. Enfin, l'endettement des entreprises du tourisme en outre-mer est resté relativement bas avec un taux d'endettement passant de 8 % en moyenne à 5 % alors que l'endettement total du secteur est passé de 21 % à 23 % entre 2019 et 2021.

Les modalités d'application du dispositif d'activité partielle ont été adaptées pour l'outre-mer à titre temporaire jusqu'au 31 décembre 2021. L'outre-mer a bénéficié de 986 M€ soit 2 % des aides totales.

B - Les littoraux, les territoires ruraux, la location saisonnière et les activités en plein air ont été plébiscitées

En 2020 et 2021, les Français ont privilégié les hébergements considérés comme à moindre risque, et notamment la location saisonnière. Les locations de vacances ont été plébiscitées en Occitanie, Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Pays de la Loire ou encore en Île-de-France⁷². En 2021, plus encore qu'en 2020, les destinations de proximité ont été privilégiées.

L'attractivité des séjours itinérants à vélo ou en randonnée pédestre s'est renforcée. La saison estivale 2020 a été marquée par la bonne fréquentation des activités sportives et de loisirs et des activités de plein air en général (vélo, canoë, batellerie, randonnée, découverte de la nature, etc.). En Normandie ou encore dans les Alpes du sud, certains sites de loisirs en extérieur confirment n'avoir jamais autant accueilli de visiteurs. Les itinéraires cyclables de « la Loire à Vélo » ont battu des records historiques en 2020 : + 34 % de passages de vélo en juillet et + 9 % sur la première quinzaine d'août, un engouement confirmé au niveau national par une fréquentation cyclable en progression de + 31 % en France du 11 mai au 16 août selon l'association Vélo & Territoires. En 2021, les activités sportives et de loisirs ont eu une bonne fréquentation, notamment soutenue par les locaux, et la reprise se fait progressivement sentir sur les activités culturelles. 66 % des Français se déclarent également enclins à réaliser davantage de balades, visites de sites, excursions en dehors de leurs vacances et au sein de leur région (+ 7 points par rapport à 2020) pour

⁷² Étude sur *les intentions de départ* menées par l'ensemble des 13 régions métropolitaines en juin par ADN tourisme.

visiter des grands espaces naturels, des parcs et jardins, des sites patrimoniaux et historiques et faire de la randonnée. Ces sites sont prioritaires mais l'attrait des lieux de shopping, de baignade, les marchés foires brocantes ou encore les découvertes gastronomiques/œnologiques progressent de manière plus marquée.

La préférence s'est accrue pour les littoraux où la diminution du nombre de nuitées a été moindre (- 7,7 %) que dans l'ensemble du territoire français (- 19 % en France) même si certaines destinations de luxe prisées par la clientèle étrangère asiatique et russe ont souffert en 2021.

Enfin, selon ADN Tourisme, la fréquentation touristique dans les zones rurales est en hausse depuis la crise : 35 % des destinations rurales ont notamment observé une fréquentation meilleure que prévue au regard de leurs attentes en 2021. La fréquentation a été essentiellement portée par les clientèles françaises et locales.

Cette tendance, qui pourrait révéler un changement de pratiques durable, devra être confirmée dans les prochaines années.

C - Un retour modéré des créations d'entreprises en 2021

848 000 entreprises ont été créées en France en 2020 (+ 4 %) et 1 million (+ 17 %) en 2021⁷³. Le secteur du tourisme suit cette tendance, à l'exception de la restauration.

Dans l'hébergement, 5 427 créations d'entreprises ont été constatées, soit + 16,9 % par rapport à 2020 (dont 34,4 % de micro-entreprises). Dans le secteur des arts, spectacles et activités récréatives, elles sont au nombre de 30 890, soit + 7,1 %. En revanche, même s'il est conséquent, le nombre de créations dans le secteur de la restauration n'a augmenté que de 0,9 % en 2021 par rapport à 2020 (soit 34 737 créations dont 46 % de micro-entreprises). Bpifrance considère qu'il s'agit d'une évolution modérée compte tenu des chiffres enregistrés sur les onze dernières années (+ 3,6 % pour la restauration et + 25,3 % pour le transport et entreposage)⁷⁴.

⁷³ Insee Première n° 1387, « *Un nouveau record de créations d'entreprises en France en France malgré la crise covid* », février 2021.

⁷⁴ Note d'analyse Bpifrance « *La création d'entreprises en France – année 2021* », juillet 2022.

En 2021, la plupart des secteurs connaissent une dynamique entrepreneuriale forte. L'hébergement qui avait vu une partie de sa dynamique amputée en 2020 surcompense ce manque à gagner par une très forte reprise en 2021, avec une évolution observée nettement supérieure à la fourchette d'évolution « normale », selon Bpifrance. À l'inverse, le secteur des arts, spectacles et activités récréatives semble avoir achevé son ratrappage, reprenant un cours normal de création d'entreprises en 2021. Enfin, dans la restauration, les créations sont moins dynamiques, l'incertitude poussant peut-être certains porteurs de projet à reporter la création effective de leur activité.

D - En 2022, une activité proche de celle de 2019

La reprise du tourisme se confirme en 2022 et l'activité retrouve quasiment les niveaux de 2019.⁷⁵ L'année 2022 s'est distinguée par une véritable saison touristique hivernale. En se fondant sur les données issues de la téléphonie mobile, ADN tourisme constate une fréquentation touristique durant les vacances d'hiver 2022 supérieure à celle de 2021 (+ 21 %), mais également de 2020 (+ 7 %). La clientèle française ainsi que sur certaines clientèles européennes de proximité (belge, néerlandaise, allemande et anglaise) ont été au rendez-vous. La saison a été parfois qualifiée d'« historique » par les professionnels. La météo clémente et le bon taux d'enneigement après une saison complète de fermeture des remontées mécaniques ont contribué à ce résultat. En revanche, la fréquentation des zones rurales et littorales, qui avaient, en 2021, bénéficié du report des clientèles « montagne » du fait de la fermeture des remontées mécaniques, est en baisse⁷⁶.

La France, tout comme l'Europe en général, confirment en 2022 leur attractivité auprès des touristes internationaux. Selon l'OMT, au cours du premier trimestre de 2022, l'Europe a accueilli près de quatre fois plus d'arrivées internationales (+ 280 %) qu'au cours du premier trimestre 2021, les résultats étant portés par une forte demande intrarégionale. En comparaison, dans les Amériques, les arrivées auraient seulement doublé (+ 117 %) au cours de la même période. Au total, les arrivées en Europe et dans les Amériques sont restées respectivement 43 % et 46 % en dessous des niveaux de 2019. Cette meilleure tendance de l'Europe s'explique notamment par la levée des restrictions de voyage (au 2 juin 2022, sur les 45 destinations sans restriction, 31 étaient situées en Europe)⁷⁷. Par ailleurs,

⁷⁵ Atout France, *note de conjoncture de l'économie touristique - mai 2022*, 7 juin 2022.

⁷⁶ ADN Tourisme, « *Vacances d'hiver 2022 : un bilan positif, notamment en montagne* ».

⁷⁷ OMT, communiqué de presse, 6 juillet 2022.

si l'épidémie de la covid 19 ainsi que la guerre en Ukraine ont contraint les arrivées de touristes asiatiques et russes, le revenu moyen par chambre disponible renoue avec son niveau de 2019. Il est soutenu par les performances de l'hébergement haut de gamme choisi par les clientèles américaines et européennes⁷⁸. Dès le mois de mai 2022, les recettes du tourisme international ont dépassé celles de mai 2019 (+ 8,6 %)⁷⁹.

Neuf Français sur dix ont choisi la France comme destination, en privilégiant les déplacements de proximité (sept sur dix en 2019). Le volume des nuitées des Français en France s'apparente à celui de 2019 (- 4,8 %). Les locations saisonnières améliorent encore les parts de marché obtenues en 2020 et 2021 (+ 34 % par rapport à 2019). Tous les territoires sont concernés, qu'ils soient ruraux, montagnards ou littoraux, à l'exception du Grand Paris (- 32 %) et des grandes agglomérations (la demande stagne par rapport à 2019).

La situation contrastée des établissements hôteliers de Paris *intramuros*

Selon Atout France, si l'Île-de-France enregistre toujours un déficit d'occupation important, l'hôtellerie de Paris *intramuros* retrouve des niveaux de revenu par chambre supérieurs à ceux d'avril 2019. Les établissements haut de gamme en particulier bénéficient du retour de la clientèle internationale alors que les voyages collectifs sont encore en retrait et que les échanges internationaux ne sont pas à leur niveau de 2019. L'hôtellerie francilienne en périphérie pâtit d'une exposition plus importante à l'activité d'affaires, comme dans le secteur de la Défense par exemple⁸⁰.

La fréquentation de juin à août 2022 dans les hôtels et campings a dépassé de 3 % son niveau d'avant-crise. La clientèle résidant en France est nettement plus présente qu'en 2019 et demeure la principale composante du tourisme en France. La clientèle internationale est revenue aussi nombreuse qu'avant la crise sanitaire, l'absence de touristes provenant de Chine, du Japon ou de Russie étant compensée par la clientèle européenne⁸¹. La SNCF déclare avoir atteint le record de 9,5 millions de

⁷⁸ Le revenu par chambre est un indicateur dépendant du taux d'occupation et du prix moyen par chambre louée.

⁷⁹ Atout France, note de conjoncture, « *Un été qui s'annonce radieux mais potentiellement porteur de changements* », juillet 2022.

⁸⁰ Atout France, note de conjoncture de l'activité touristique, mai 2022.

⁸¹ Insee Focus n° 275, « *Été 2022 : une fréquentation touristique au-dessus de son niveau d'avant-crise* ».

billets de train réservés pour l'été 2022, en hausse de 10 % par rapport à 2019⁸². Le dernier baromètre de la *European Travel Commission* publié en avril 2022 confirme le retour du désir de voyage international. La France figure parmi les trois destinations favorites à un niveau équivalent à l'Italie et proche de l'Espagne.

Les incendies subis par certaines communes touristiques pendant l'été 2022 n'ont globalement pas conduit à des baisses de réservations et d'accueil touristique dans les territoires situés à proximité⁸³. Atout France ne relève pas non plus de modification notable de comportement de la part des touristes français ou internationaux à cause des phénomènes de sécheresse ou de canicule⁸⁴. Cependant, l'apparition de tendances inflationnistes liées à l'augmentation de l'activité économique mondiale après la crise sanitaire et la flambée des prix de l'énergie et des denrées alimentaires suite à la guerre en Ukraine ont conduit à un raccourcissement des durées de séjour et des arbitrages entre dépenses. Atout France relève par exemple une diminution des dépenses de restauration : 27 % des Français estiment ainsi avoir réduit leurs dépenses de restauration par rapport à 2021⁸⁵.

L'OMT indique que les experts sont de plus en plus nombreux (48 %) à envisager un retour possible des arrivées internationales au niveau de 2019 dès 2023 (contre 32 % dans l'enquête de janvier 2022). La part de ceux qui estimaient que cela pourrait se produire en 2024 ou plus tard (44 %) a diminué par rapport à l'enquête de janvier (64 %). Par ailleurs, à la fin du mois d'avril, la capacité aérienne internationale est proche de 80 % des niveaux d'avant crise et la demande suit⁸⁶.

⁸² SNCF Voyageurs, communiqué de presse, 7 juillet 2022.

⁸³ Atout France, communiqué de presse, 31 août 2022, « Une très bonne saison estivale dans un contexte inédit » et tendances de la fréquentation touristique de la saison estivale 2022, 30 août 2022.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ OMT, communiqué de presse, 6 juillet 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La reprise de l'activité touristique française à l'été 2020 puis en 2021, confirmée au premier semestre 2022 puis durant l'été 2022, a été fortement corrélée à l'allègement des contraintes sanitaires. L'appétence pour le tourisme dès la levée des dispositifs mis en œuvre pour lutter contre la pandémie a été particulièrement forte chez les Français, mais les entreprises françaises de tourisme ont également bénéficié du retour des touristes européens et américains.

Les campagnes de communication, le soutien à la demande, avec notamment l'assouplissement des conditions d'utilisation des titres restaurants et les aides au départ en vacances, ont accompagné cette reprise mais n'ont pas été déterminantes.

Surtout, les mesures d'urgence analysées au chapitre 1 ont permis de maintenir l'appareil productif et les entreprises ont été très rapidement en capacité d'offrir leurs services dès lors que les restrictions (règles de distanciation, couvre-feu, limitation des déplacements, fermetures administratives) ont été levées. Ces mesures d'urgence ont préservé la trésorerie de la plupart des entreprises (en hausse de 65,3 % fin 2021 par rapport à 2019) et le nombre de défaillances d'entreprises est toujours en recul par rapport à l'avant crise.

Chapitre III

Une occasion manquée d'engager une transformation structurelle

L'ambition de transformation du secteur du tourisme a été plusieurs fois affirmée en 2020 et 2021⁸⁷. Elle s'est traduite par des mesures disparates aux financements limités par rapport aux mesures d'urgence et sans cohérence réelle avec celles-ci. L'ambition française est faible au regard de celles de ses voisins espagnol et italien, qui annonçaient durant la crise des investissements de plusieurs milliards d'euros pour financer la transformation structurelle du tourisme⁸⁸. Elle a été déployée via des mesures cherchant à promouvoir l'attractivité de l'emploi touristique et à faciliter les transitions numérique (chèque numérique, diagnostic numérique) et écologique (fonds tourisme durable).

Dès 2015, l'attractivité de l'emploi touristique et la transition numérique du secteur du tourisme avaient été identifiées comme des moyens de gagner en compétitivité et d'accroître les recettes touristiques. Les

⁸⁷ Communiqué de presse, CIT de mai 2020 : « L'innovation et le développement durable doivent être au cœur de la reprise touristique, pour apporter des solutions pérennes en réponse à la crise sanitaire et économique ».

⁸⁸ Le plan national de relance et de résilience italien attribue 6,68 Md€ à la partie consacrée au tourisme et à la culture (*Turismo e cultura*). L'axe « tourisme 4.0 » est financée à hauteur de 2,4 Md€ pour créer notamment un hub du tourisme numérique, financer le tourisme durable, créer un itinéraire touristique national personnalisé pour les touristes. Le plan national de réforme et de résilience espagnol prévoit le financement du plan de modernisation et de compétitivité du secteur touristique (*plan de modernización y competitividad del sector turístico*), à hauteur de 4 Md€ d'investissements publics, dont une part conséquente est consacrée à la transition environnementale et numérique.

mesures mises en place durant la crise sanitaire sont dans la continuité de cette approche. En revanche, le besoin de transformation écologique du secteur n'était pas affiché comme une priorité. Il y a une rupture sur ce point depuis 2020, en termes de communication plus que de résultat à ce stade.

Les orientations de la politique publique en faveur du tourisme depuis 2015

En 2015, la politique publique en faveur du tourisme avait pour objectif d'attirer 100 millions de touristes en France et de prolonger la durée des séjours touristiques. La stratégie suivie visait à améliorer l'accueil, à promouvoir un nombre resserré de destinations françaises pour concentrer les efforts et les moyens financiers, à valoriser les métiers du tourisme et à soutenir une stratégie d'investissement pour le tourisme. L'usage des technologies numériques était promu, *via* la refonte du portail de promotion touristique, la couverture par le très haut débit des principales zones touristiques, l'adoption d'un « *citypass* » dématérialisé en région Île-de-France, et par la clarification des relations contractuelles entre les acteurs traditionnels du secteur touristique et les professionnels du numérique.

La feuille de route en matière de tourisme annoncée au CIT de juillet 2018 visait 60 Md€ de recettes touristiques et 300 000 emplois supplémentaires. Il s'agissait à nouveau d'améliorer l'accueil, de soutenir l'investissement, de sécuriser les sites et de promouvoir l'emploi. La feuille de route ciblait aussi la numérisation et le partage de données permettant de renforcer la compétitivité de la filière.

Or, le besoin de transformation du secteur du tourisme français est élevé. Il est lié à la nécessité d'améliorer la qualité de service dans un contexte marqué à la fois par la forte concurrence internationale pour attirer les touristes et l'urgence climatique. Les pays voisins de la France sont des concurrents historiques performants, et de nouvelles régions du monde ont investi ce champ depuis quelques dizaines d'années.

I - Des difficultés de recrutement persistantes

A - De nombreux emplois à pourvoir

1 - Un phénomène ancien, accentué après la crise sanitaire

Les entreprises du tourisme ont été touchées par un phénomène de « non-retour » après la saison ou de reconversion des salariés du secteur d'une ampleur nouvelle à l'issue des confinements. Des salariés ont démissionné et des saisonniers ont abandonné ce secteur au profit de postes plus stables dans d'autres secteurs. L'ampleur de ce phénomène reste difficile à mesurer mais il est présent dans toutes les activités du tourisme. Alors que sur la période précédant la crise, un tiers de l'effectif de l'hébergement-restauration était renouvelé chaque année (soit 420 000 personnes), 450 000 salariés ont quitté le secteur entre février 2020 et février 2021 et seulement 213 000 nouveaux salariés l'ont rejoint⁸⁹. Fin juin 2021, trois salariés sur dix travaillaient dans des entreprises de l'hébergement-restauration signalant un manque de personnel et un salarié sur dix dans des entreprises qui attribuaient cette situation au départ non anticipé de salariés placés en activité partielle. Ce phénomène se retrouve dans le secteur des téléphériques et remontées mécaniques et dans celui de l'hébergement en plein air.

⁸⁹ Dares Focus n° 52, « Hébergement restauration : quelle évolution des effectifs avec la crise ? », septembre 2021.

L'emploi dans la branche des remontées mécaniques et domaines skiables

Selon l'observatoire de Domaines skiables de France, la branche des remontées mécaniques et domaines skiables compte 18 000 salariés, dont 15 000 saisonniers ; ces chiffres restent stables dans le temps. Le CDI est le contrat le plus courant pour les salariés permanents. Pour les saisonniers, on compte une majorité de CDD saisonniers d'une durée moyenne 4 mois. Il n'a pas été constaté d'évolution majeure ces dernières années sur cette population, ses modalités d'emploi, l'organisation du travail, la durée des contrats ou autre. À l'automne 2021 toutefois, pour la première fois, une tension sur la demande d'emploi a été ressentie, avec un renouvellement plus important qu'à l'accoutumée chez les saisonniers de la branche (de 20 % à 30 % au lieu de 15 % habituellement).

Selon une étude sur l'emploi saisonnier des branches dont les activités sont liées au tourisme⁹⁰, les entreprises du secteur du tourisme ont fait face durant la saison hivernale 2021-2022 à des tensions majeures de recrutement avec moins de candidats saisonniers postulant sur les postes proposés, des profils éloignés des attentes et des entreprises qui ne sont pas parvenues à constituer des équipes au complet. L'étude montre que les entreprises cherchent majoritairement des personnes capables d'encadrer (15-20 % des effectifs recherchés) et des personnes identifiées par leur capacité de service à la clientèle, leur sensibilité culturelle et leur aptitude à la communication (80 %), validées dans le diplôme ou la certification. L'étude identifie plusieurs leviers d'attractivité : l'augmentation des salaires, l'amélioration des conditions d'accueil des saisonniers et, en premier lieu, le logement et la mobilisation des centres de formation. D'autres facteurs peuvent intervenir, comme la mobilité des travailleurs et l'impact des modalités d'assurance-chômage.

L'enquête « Besoins de main d'œuvre 2022 » de Pôle emploi indique que les recrutements sont jugés difficiles, voire très difficiles, pour les employés de l'hôtellerie, les cadres de l'hôtellerie-restauration, les maîtres d'hôtel, les serveurs de cafés-restaurants, les aides, apprentis de cuisine et employés polyvalents de la restauration, les cuisiniers, les chefs cuisiniers, les employés et les techniciens des transports du transport et du tourisme⁹¹.

⁹⁰ Étude AKTO-AFDAS sur l'emploi saisonnier dont les activités sont liées au tourisme. Entretiens qualitatifs auprès de saisonniers actifs durant la saison d'hiver 2021-2022.

⁹¹ Pôle emploi, enquête Besoins en main-d'œuvre 2022.

Le report de la charge de travail sur les salariés restants est susceptible d'amplifier les départs.

2 - Des initiatives durant la crise aux résultats mitigés

Les axes d'amélioration identifiés avant crise, et notamment en 2018, restent d'actualité. L'accord-cadre national d'engagement de développement de l'emploi et des compétences pour les branches dont les activités sont liées au tourisme a été signé le 27 novembre 2018⁹². L'accord promeut la responsabilité sociale des entreprises et la qualité de vie au travail pour attirer les talents ainsi que la modernisation de la formation professionnelle pour développer les compétences managériales, linguistiques, numériques, d'hygiène et sécurité et de développement durable.

En 2022, les professionnels continuent à se référer à la stratégie définie pour 2018 pour attirer les talents. Pendant la crise sanitaire, hormis le dispositif FNE-formation ouvert à toutes entreprises quel que soit le secteur (voir *infra*), les dispositifs de soutien spécifiques à l'emploi ont été rares.

La plateforme *monemploitourisme.fr* a eu un impact limité durant la crise sanitaire, à la fois en raison de son ouverture tardive (mai 2021) et de sa faible audience. Elle devait faciliter la mise en relation entre les besoins de compétences des entreprises et les ressources disponibles en promouvant le secteur auprès des étudiants, des personnes en recherche d'emploi, de stage ou d'une évolution professionnelle. En 2021, les visiteurs provenant de « 1 Jeune1 Solution » apportaient 30 % du trafic global de la plateforme *monemploitourisme.fr*. Les visiteurs en provenance de Pôle emploi apportaient 20 % du trafic global. Si le taux de transformation vers les annonces de Pôle emploi est correct (180 000 clics vers les offres Pôle emploi en 2021), le bilan de la fréquentation de mai 2021 à août 2022 montre qu'environ 115 000 utilisateurs uniques ont visité la plateforme, ce qui donne un coût moyen élevé d'1,70 € par visiteur⁹³. Les pics de fréquentation correspondent aux deux campagnes de communication réalisées les 3 juin 2021 et 13 octobre 2021 sur *LinkedIn*, *Facebook*, *Instagram*, Pôle emploi et « 1Jeune1Solution ». La quasi-totalité du trafic se concentre sur ces périodes

⁹² Accord national signé entre les représentants des branches professionnelles du secteur, des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle et l'État. Le montant financier associé s'élève à 1,35M€ avec une participation de l'État maximale de 0,67 M€.

⁹³ Bilan de l'audience réalisé du 1^{er} juin 2021 au 31 décembre 2021, présenté dans le bilan 2021 et développement 2022 de la plateforme emploi tourisme, du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et analyse des données de fréquentation de la plateforme, Cour des comptes.

de communication. La plateforme n'a pas amélioré son référencement (10 % du trafic est généré suite à l'utilisation d'un moteur de recherche). Par ailleurs, les personnes qui se rendent sur la plateforme, dans un nombre important de cas (70 % de celles en provenance de « 1Jeune1Solution ») la quittent immédiatement : pour devenir un outil de référence pour les candidats à l'embauche et les professionnels, la plateforme doit leur procurer des services plus aboutis. Faute d'investissement en campagne de communication depuis octobre 2021, la fréquentation a chuté en 2022, y compris durant la période de préparation de la saison estivale. Début septembre 2022, le site était visité chaque jour en moyenne par moins de cent utilisateurs.

Une nouvelle campagne de promotion des métiers du tourisme a été déployée à partir du 13 septembre 2022 pour relancer la fréquentation. De mi-septembre à mi-octobre 2022, il y a eu 463 909 vues sur la plateforme. Les axes de développement 2022 prévoient de développer l'offre de service à destination des entreprises pour leur permettre de trier les candidatures et faciliter les entretiens à distance. La Cour recommande de procéder à un bilan de cette plateforme au plus tard d'ici fin 2023.

3 - La formation professionnelle durant la crise sanitaire, une organisation complexe

Le secteur du tourisme est caractérisé par des freins à la formation. Les causes mêlent à la fois la préférence pour la formation « sur le tas » à la suite des pratiques d'apprentissage, les difficultés des employeurs à se séparer d'un salarié sur une journée ou plus ainsi que la complexité à identifier les aides et les financements possibles. Ces difficultés sont renforcées par un important renouvellement des salariés, en particulier dans les secteurs HCR⁹⁴.

Au début de la crise, le dispositif FNE-Formation a été réformé pour capitaliser sur le temps rendu disponible par l'activité partielle, le manque de temps étant la raison avancée majoritairement par les professionnels du secteur pour expliquer le faible recours des salariés du secteur à la formation continue. Le dispositif a été ouvert à partir de mars 2020 à tous les secteurs aux entreprises placées en activité partielle et en APLD puis, à partir de 2021, aux entreprises en difficulté⁹⁵.

⁹⁴ Acoss, *Formations et emplois en temps de crise sanitaire : le cas du secteur du tourisme*, rapport d'études n° 015, octobre 2021.

⁹⁵ Instruction DGEFP du 09 avril 2020 et instruction et instruction DGEFP du 7 septembre 2021.

Près de 109 M€ ont été engagés pour financer le FNE-formation au sein du secteur du tourisme durant la crise sanitaire. À l'échelle du secteur, 147 439 salariés ont bénéficié du dispositif entre 2020 et 2021. Toutes les activités liées au tourisme ont eu recours au FNE-formation mais dans des proportions fortement hétérogènes selon les secteurs et l'année. Quasiment inexistant en 2020, le recours au FNE-formation du secteur des téléphériques remontées mécaniques a explosé en 2021, en raison de leur fermeture. En revanche, ce recours s'est réduit en 2021 pour les activités de transport, les agences de voyages, les voyagistes et les musées.

Les formations suivies par les salariés du secteur ont été majoritairement courtes et non certifiantes. Ce sont les salariés des activités de gestion de sites, monuments historiques et attractions touristiques similaires ainsi que les activités de jardins botaniques, zoologiques et réserves naturelles qui ont eu en moyenne les formations les plus longues (environ 30 heures, contre 20 heures pour le secteur). Les formations les plus sollicitées ont été des formations en informatique et systèmes d'information, en gestion, en langues ou encore en développement personnel ainsi que des formations commerciales.

Les thématiques de formation ont varié au cours de la crise sanitaire. Lors du premier confinement, les actions déployées concernaient en priorité les besoins immédiats comme l'intégration des mesures sanitaires, le management à distance ou la gestion des annulations. Par la suite, les demandes de formation se sont recentrées sur la possibilité d'une relance, notamment autour des nouveaux comportements attendus des touristes⁹⁶. Ce sont les salariés des activités de gestion de sites, monuments historiques et attractions touristiques similaires ainsi que les activités de jardins botaniques, zoologiques et réserves naturelles qui ont eu en moyenne les formations les plus longues (environ 30 heures, contre 20 heures pour le secteur).

Les professionnels évoquent les incertitudes sur les dates de reprise de l'activité, à chaque période de confinement, comme un frein à la formation. Ce manque de visibilité est particulièrement évoqué par les indépendants et les petites structures⁹⁷.

⁹⁶ Cnam, étude « *Formations et emplois en temps de crise sanitaire : le cas du secteur du tourisme* », suite à appel à projets de la Dares, octobre 2021.

⁹⁷ Dares, « *Formations et emplois en temps de crise sanitaire : le cas du secteur du tourisme* », rapport d'études n° 0156, octobre 2021.

B - Une transformation des conditions d'emploi nécessaire pour répondre aux problèmes d'attractivité

Le secteur du tourisme a bénéficié de plusieurs initiatives avant la crise pour accroître l'attractivité de ces emplois. La mise en place à titre expérimental d'un contrat à durée indéterminée intermittente (CDII) en l'absence d'accord collectif dans les branches dans lesquelles l'emploi saisonnier est particulièrement développé n'a pas convaincu : le dispositif a été très peu utilisé, avec une dizaine de contrats signés sur les deux années et demie d'expérimentation. Selon la direction générale du travail (DGT), certains salariés refuseraient ce contrat dès lors que le droit à l'indemnisation de l'assurance chômage ne leur est pas ouvert pendant les périodes non travaillées. L'enjeu réside dans la gestion de la pluriactivité et donc les ressources pour vivre entre les saisons. La DGT considère par ailleurs que les conditions de reconduction des CDD saisonniers conclus au sein de la branche des remontées mécaniques satisfont la majorité des salariés concernés. Une autre expérimentation, nommée « CDI quatre saisons », est envisagée pour améliorer l'insertion des saisonniers en lien avec la collectivité territoriale de Corse et les organisations d'employeurs locaux (UMIH) afin de leur proposer d'autres activités professionnelles ou de la formation pendant la période non travaillée. Selon la DGT, le projet est toujours dans sa phase d'initialisation.

Neuf accords salariaux et de conditions de travail ont été conclus dans le secteur. Les salaires restent toutefois majoritairement très proches du Smic et les accords ne traitent pas ou peu la question de la revalorisation du paiement des heures supplémentaires.

Les revendications de la Fédération européenne des travailleurs du tourisme pour améliorer l'attractivité dans les métiers du tourisme en Europe

Selon l'Effat, la pandémie de covid 19 a conduit à la disparition de 3,6 millions d'emplois en Europe dont plus de 237 000 en France. Lors de la reprise de l'activité touristique, la pénurie de main d'œuvre déjà ancienne dans ce secteur s'est fortement aggravée.

L'Effat revendique, pour surmonter les pénuries de main-d'œuvre, des mesures d'amélioration des conditions de travail et de vie dans les professions du tourisme. En France, l'appel est signé par la CFDT, FO, la CFTC et la CGT. Les actions doivent concerner en priorité la qualité des emplois, l'amélioration des conditions de travail et la rémunération, le développement des apprentissages et la promotion de la labellisation sociale des emplois.

Par ailleurs, l'Effat plaide pour la reconstruction d'un tourisme européen plus durable et socialement responsable. Elle milite en faveur d'un tourisme de proximité, la réduction de la saisonnalité, l'amélioration de la qualité de services, la stabilité de l'emploi et l'investissement dans le capital humain, le développement de la formation continue et la reconnaissance des qualifications, le réinvestissement des bénéfices pour assurer une croissance durable avec plus de justice sociale.

II - Des aides limitées pour la transformation numérique du secteur

A - Des besoins de transformation numérique importants, deux outils mobilisés pendant la crise

En 2018, l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) établissait que les technologies d'amélioration de la productivité (comme l'informatique en nuage, l'analyse des données ou les logiciels de gestion des recettes) étaient peu utilisées dans le tourisme et que des technologies innovantes, comme la réalité augmentée ou le géo marquage, étaient susceptibles de produire des services touristiques personnalisés et nouveaux⁹⁸.

En France, au début de l'année 2020, le niveau d'équipements du secteur du tourisme était considéré par la DGE comme convenable. En revanche, le recours à des outils numériques était minoritaire, que cela soit en termes de logiciels de gestion, de sites internet marchand pour les professionnels, de sites internet vitrine, de plateformes d'échange de documents en ligne, de paiement en ligne, de présence sur les réseaux sociaux, Marketplace, ou d'usage au référencement payant⁹⁹.

Le secteur du tourisme français n'a pas su avant la crise développer un avantage comparatif majeur sur l'usage numérique. La décennie 2010 a été celle durant laquelle les plateformes étrangères de préparation des voyages (*AirBnB*, *Booking*, etc.) ont imposé un nouveau standard de réservation au secteur touristique français. Il en est de même pour le paiement en ligne, pour lequel il n'y a eu de solution française.

⁹⁸ OCDE, 2018.

⁹⁹ DGE France Num, rapport de janvier 2020 sur les TPE/PME, étude commanditée par la DGE pour mieux comprendre les TPE/PME et identifier leurs attentes et barrières vis-à-vis du numérique.

En outre, en France, comme dans la majorité des pays touristiques, le développement du numérique dans le tourisme a été confronté à la taille des entreprises. Les principaux freins au développement du numérique des PME et MIC, identifiés début 2020, étaient liés aux contraintes temps et au manque de connaissances et de compétences des dirigeants ou des salariés. Les dirigeants des TPE interrogés avaient conscience que la digitalisation était nécessaire, et les deux tiers d'entre eux jugeaient les outils numériques indispensables au fonctionnement de leur activité. S'ils avaient conscience des impacts de la transition numérique sur tous les aspects de l'activité, ils restaient réfractaires au changement. Ainsi, les TPE qui n'avaient pas déployé de stratégie de digitalisation en 2020, voyaient celle-ci comme une entrave plus qu'une opportunité. Ces TPE craignaient de faire face à des problèmes au niveau des process, des équipes et du financement. C'est dans ce contexte qu'Atout France et le *Welcome City Lab* ont mis en place dès 2017 le Challenge Innovation Tourisme qui vise à valoriser les projets les plus novateurs dans le domaine du tourisme avec le soutien financier du MEAE et du ministère de l'économie.

Les confinements ont mis en lumière avec acuité la nécessité pour les entreprises du secteur de savoir attirer les clients *via* les réseaux sociaux, de promouvoir leur offre en animant la communauté de leur clientèle à distance, de permettre les réservations en ligne et de créer des prestations limitant les contacts. Le besoin a été particulièrement pressant pour la restauration quand celle-ci a été incitée à faire de la vente à distance.

Durant la crise, deux dispositifs d'aide à la transition numérique ont été déployés, financés *via* le plan de relance et de transformation : les « chèques numériques » pour prendre en charge une part fixe de dépenses de transformation des microentreprises et les diagnostics de maturité numérique, proposés par les réseaux consulaires, aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux microentreprises. Le chèque numérique et l'aide au diagnostic numérique ont été conçus pour répondre à l'enjeu de compétitivité et de productivité de l'économie française, avec un postulat selon lequel « *la digitalisation des processus internes, de la communication ou encore des modes de distribution des entreprises constituent un potentiel de croissance à réaliser* » et « *permettant de maintenir voire de créer de l'emploi sur le territoire* ». Ces mesures ont été élaborées dans le cadre de la stratégie France Num.

La stratégie nationale France Num¹⁰⁰

Lancée en octobre 2018, elle promeut la transformation numérique des entreprises françaises. Elle met fortement l'accent sur la sensibilisation et la fourniture de conseils personnalisés aux entreprises.

Le portail France Num centralise les ressources soutenant la transformation (outils d'évaluation, sources de financement, bonnes pratiques, événements) et propose de connecter les entreprises à un réseau de conseillers publics et privés, nommés activateurs du numériques (conseillers CCI/CMA, experts-comptables, consultants) sur tout le territoire.

B - L'effet incertain des « chèques numériques »

Malgré l'absence d'aides spécifiquement calibrées à leurs besoins, les microentreprises du secteur du tourisme ont obtenu 18 % des « chèques numériques » de 500 € financés par l'État durant la crise. Les MIC du secteur du tourisme ont été deux fois plus nombreuses à obtenir cette aide que celles du reste de l'économie. Si la diffusion de l'information sur ce dispositif aux entreprises du secteur a été bon, notamment grâce au relais significatif de la commission numérique et innovation du comité interministériel du tourisme, ce résultat suggère également des besoins plus conséquents en matière de transition numérique. Logiquement, les secteurs fermés administrativement en raison de la crise sanitaire ont été les principaux bénéficiaires du dispositif, comme l'hébergement (13 %), la restauration (22 %), le commerce (16 %), les services à la personne (17 %), ou les activités de loisirs (6 %)¹⁰¹.

¹⁰⁰ DESI. Le principal objectif stratégique de France Num est de permettre à l'ensemble des entreprises de la population cible (environ 3,7 millions) d'utiliser les services offerts par la plateforme nationale d'ici à 2021.

¹⁰¹ MEFR, Bilan du chèque France Num, 1^{er} septembre 2021.

Tableau n° 9 : nombre de bénéficiaires et montants des chèques numériques de 500 € accordés en 2020 et 2021

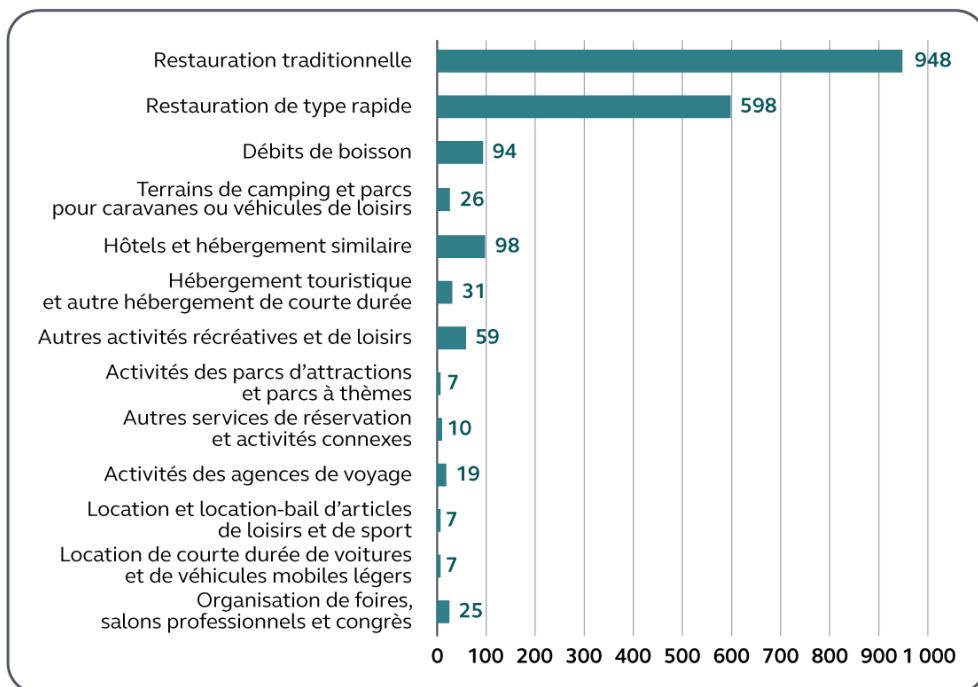
	Nombre de bénéficiaires en 2020 et 2021	Montant (en M€)	Proportion bénéficiaires/ensemble des micro entreprises
<i>Économie française hors tourisme</i>	88 066	44,1	3,3 %
<i>Secteur tourisme</i>	18 922	9,5	8,2 %

Source : DGE-ASP, retraitement Cour des comptes

Les aides distribuées ont permis le remboursement de 500 € sur les factures relatives aux achats de création de sites internet (38 %), publicité en ligne (contenu et visibilité, 31 %), solutions de réservation en ligne (7 %), logiciels de gestion clients (7 %), logiciels de gestion de caisse (6 %), logiciels de gestion des stocks, des commandes, des livraisons (3 %), outils de stockage de données (5 %), paiement en ligne (2 %) et d'abonnement de place de marché (1 %).

Par ailleurs, les réseaux consulaires ont proposé en 2020 et en 2021 des diagnostics numériques aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux microentreprises pour mesurer leur degré de maturité numérique (visibilité en ligne, marketing digital, vente en ligne, ressources internes, sécurité et RGPD, etc.). Si besoin, les diagnostics numériques facilitent leur transformation numérique en proposant un plan d'action individualisé et adapté. 17 001 entreprises ont bénéficié de cet accompagnement d'une journée maximum, dont 1 939 entreprises du secteur du tourisme (soit 14 %). Les bénéficiaires du secteur du tourisme ont été majoritairement des entreprises de la restauration.

Graphique n° 10 : activité des entreprises du tourisme ayant bénéficié de diagnostics numériques



Source : DGE, traitement Cour des comptes

L'étude européenne annuelle sur l'intégration des technologies numériques dans les activités des entreprises montre une détérioration de la place de la France par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, entre 2019 et 2021. La France est passée de la 14^{ème} place à la 19^{ème} place pour l'ensemble de l'économie. Cette étude n'est pas assez détaillée pour indiquer ce qu'il en est du secteur du tourisme mais on peut douter, au vu de la modestie du montant de l'aide et de la durée de l'accompagnement, qu'il ait évolué très différemment. En dépit d'une dépense exceptionnelle de 44 M€ en 2020 et 2021, les chèques numériques ne semblent pas avoir amené de changement significatif en termes de maturité numérique : parmi les bénéficiaires des aides numérique du tourisme ayant répondu à l'enquête de la Cour des comptes, 68 % indiquent ne pas avoir accru leurs pratiques numériques entre 2020 et 2021 ou n'estiment pas que cette transformation a été favorisée par les aides à la numérisation des activités¹⁰².

¹⁰² Cf. annexe n° 7.

C - Des diagnostics numériques ciblés et utiles

La nécessité d'accélérer la transformation numérique des services touristiques, notamment par une plus large utilisation de l'automatisation, des paiements et services sans contact, des expériences virtuelles et de la fourniture d'informations en temps réel, est partagée¹⁰³. L'enjeu est d'encourager la conception de produits de tourisme flexibles, de diversifier l'économie touristique, d'engager tout l'écosystème touristique dans l'ère du numérique et de promouvoir la connectivité. La gestion des flux de voyageurs en serait facilitée.

La priorité est d'investir sur l'expérience clients et sur la capacité à animer une communauté de clientèle plus que sur l'amont du voyage ou le paiement en ligne, le retard pris dans ces domaines pouvant difficilement être rattrapé. En matière de web, il s'agit de faire basculer le secteur au web 3.0. Plusieurs dispositifs mis en place en fin d'année 2021 cherchent à répondre à ces enjeux.

La plateforme *Alentour-France* a été créée en 2021 pour promouvoir les activités de loisirs disponibles près des lieux d'hébergement. Elle vise à connecter les professionnels des activités de loisirs avec des hôtels, campings, gîtes, auberges, chambres d'hôtes et les institutionnels du tourisme pour que les visiteurs puissent réserver des activités locales. La plateforme bénéficie d'un financement France Relance de 35 M€ via la CDC (Banque des territoires). L'initiative numérique, investissant un segment en jachère, n'a été opérationnelle qu'en 2022.

Par ailleurs, la garantie de prêt France Num permet de soutenir des projets de plus grande ampleur que ceux co-financés par les chèques numériques. Le lancement de la garantie de prêt France Num¹⁰⁴, à l'automne 2021, facilite l'accès au crédit bancaire aux TPE et PME de moins de 50 salariés et actives depuis au moins 3 ans, qui souhaitent engager un projet de numérisation pour un montant moyen de 25 000 €. Cette garantie, couvrant à 80 % l'exposition au risque des banques commerciales, va s'achever en 2023 et complète les diagnostics numériques dispensés à 1 939 entreprises du tourisme.

¹⁰³ OCDE, *Atténuer l'impact du covid-19 sur le tourisme et soutenir la reprise*, avril 2021.

¹⁰⁴ Doté de 715 M€ financés conjointement par la Commission européenne (via le Fonds européen d'investissement) et l'État français (via le Programme d'investissement d'avenir), ce dispositif doit permettre de distribuer environ 300 000 prêts.

III - Une transformation écologique à peine engagée

A - Un secteur déjà sous pression écologique avant la crise sanitaire

La transition écologique du secteur du tourisme n'apparaissait pas comme une priorité dans le cadre des stratégies publiques d'avant crise. Cependant, plusieurs alertes avaient été données, que cela soit en calculant le poids du secteur en production de gaz à effet de serre (GES) ou en étudiant les conséquences de la fréquentation intensive sur certains territoires.

L'impact écologique particulier de l'activité du tourisme est lié à la conjugaison de trois phénomènes : la massification, la concentration de l'activité sur certains territoires et la pression sur les ressources. La massification du tourisme est liée à l'essor des classes moyennes au niveau mondial, à la baisse du coût du transport et à l'organisation des vacances facilitée par internet. Le Commissariat général au développement durable (CGDD) estime que l'accroissement des revenus des classes moyennes dans le monde a entraîné une hausse de 3 à 4 % par an du nombre de touristes internationaux. Par ailleurs, un impact négatif est généré par la concentration des activités touristiques sur certains sites touristiques : seulement 5 % des espaces dans le monde accueillent 95 % des touristes aux mêmes périodes. Ces deux premiers phénomènes génèrent une aggravation de la pression sur les ressources, les prix et l'alimentation. Le CGDD relève qu'en France, dans les communes les plus touristiques, la consommation annuelle d'eau est de 211 % supérieure à la moyenne nationale, la consommation annuelle d'énergie de 287 % supérieure au reste de la France et la production de déchets de 27 %.

Le calcul de l'empreinte carbone réalisé par les Nations unies indique que le tourisme mondial d'avant crise était responsable de 8 % du total des gaz à effet de serre de l'humanité, dont les trois quarts proviennent des transports et 40 % du transport aérien. À l'échelle de la France, l'Ademe estime que les émissions liées au tourisme représentent 11 % de l'inventaire national d'émissions de GES dont 77 % sont imputables aux mobilités. Sur cette part, plus de la moitié résulte des déplacements en avion bien que le transport aérien ne représente que 12 % des arrivées de touristes¹⁰⁵. L'ambition de rendre le tourisme durable est apparue progressivement après le sommet de la terre de 1992 et s'étend au tournant du troisième millénaire sous l'influence de l'OMT.

¹⁰⁵ Ademe, *Bilan des émissions de gaz à effet de serre du secteur du tourisme en France*, 2021.

Le tourisme durable

Selon la définition de l'organisation mondiale du tourisme, le tourisme durable tient pleinement compte de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux, actuels mais aussi futurs, en répondant aux besoins des visiteurs, des professionnels, de l'environnement et des communautés d'accueil.

Le tourisme durable n'est pas assimilable au tourisme vert ou de nature ou à l'écotourisme. Le tourisme durable peut être pratiqué en ville, en utilisant les transports en commun, en consommant des produits locaux, respectueux de l'environnement, en triant ses déchets, en visant des lieux peu fréquentés. À l'inverse, en pleine campagne, le tourisme vert peut être non durable en cas de destruction de la faune et de la flore, d'exigence sur l'accès à l'eau en période de sécheresse, etc.

Le tourisme durable est une démarche de transformation dont la trajectoire est guidée par les objectifs du développement durable, notamment l'objectif 8.9 (« *D'ici à 2020, élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à développer un tourisme durable qui crée des emplois et met en valeur la culture et les produits locaux* »).

Analysés à l'aune des objectifs du développement durable du millénaire, ces phénomènes incitent à une adaptation des pratiques sur les littoraux et dans les stations de ski, à une modification des conditions d'accueil (jardin, piscines, disponibilité en eau courante de bonne qualité) et des activités récréatives proposées¹⁰⁶. En 2006, un guide à l'usage des décideurs identifiait les politiques pour accroître la durabilité du secteur touristique dans les pays membres de l'OMT¹⁰⁷. Il évoque les instruments de mesure du tourisme, les contraintes légales, les incitations financières, la promotion des approches et pratiques durables, le soutien aux entreprises et aux touristes dans leurs efforts de durabilité. Il proposait d'inciter les touristes à compenser l'impact de leur voyage en avion en contribuant à séquestrer le carbone et en limitant le nombre de trajets. Il soutenait également une diminution de l'offre en piscines, jardins, disponibilité en eau courante et de la plongée sous-marine pour limiter l'impact sur la biodiversité et l'acidification des océans.

¹⁰⁶ Trois objectifs du développement durable des Nations Unies concernent le tourisme (8, 12 et 14).

¹⁰⁷ PNUE-OMT, 2006, *Vers un tourisme durable – guide à l'usage des décideurs*.

Sujet de préoccupation ancien mais non prioritaire, les dommages du tourisme sur les territoires, les ressources et la pollution n'ont pas conduit avant la crise sanitaire à des mesures contraignantes pour atténuer ou faciliter la transition écologique même si l'Ademe a publié en avril 2020 des propositions concrètes dans un rapport sur le développement du tourisme durable en France¹⁰⁸. En revanche, de nombreux labels ont été mis en place pour identifier les bonnes pratiques. L'écolabel européen existe depuis 1992 pour évaluer les hôtels, gîtes, villages de vacances et chambres d'hôtes au sein de l'Union européenne. D'autres labels internationaux existent : la Clé verte, *Green globe*, etc. En France, l'Ademe recense tous les labels existants (dont hôtels au naturel, gîte panda, écogite, etc.). Le label Camping qualité contient des engagements sur l'insertion des campings dans le paysage et la protection de l'environnement. Ces labels sont toutefois utilisés de façon minoritaire : seuls 7 % des hébergements sont certifiés par un label environnemental¹⁰⁹

Par ailleurs, la pression du tourisme se caractérise aussi par une indisponibilité de l'immobilier dans certains territoires au détriment des habitants, ce qui appelle à intégrer la question de la régulation des flux dans la réflexion sur le tourisme durable.

B - L'ambition limitée des mesures mises en œuvre pendant la crise

En octobre 2020, le 6^{ème} CIT a décidé le déploiement d'un projet de transition écologique attractif pour relancer le secteur. Un changement de pratiques touristiques était recherché en développant l'attractivité des territoires ruraux et la qualité des offres sur tout le territoire. L'ambition annoncée par l'État pour la transition écologique du secteur du tourisme était cohérente avec la volonté, impulsée au niveau international par l'OMT, d'amorcer la « transformation verte » du secteur du tourisme. Celle-ci fut notamment portée par les ministres chargés du tourisme, lors d'une réunion du G20 le 4 mai 2021 à l'occasion de laquelle ils ont adopté notamment les « lignes directrices du G20 pour l'avenir du tourisme » sur proposition de l'OCDE.

¹⁰⁸ Tourisme durable : 20 mesures pour une transition de la première destination mondiale, avril 2020.

¹⁰⁹ L'Ademe a publié en 2022 une étude analysant la robustesse des labels environnementaux, dont ceux des hébergements (« *Labels environnementaux : consommer responsable, oui, mais comment ?* »).

En France, deux dispositifs ont été conçus à cette fin : le fonds de soutien à l'émergence de projets du tourisme durable et le dispositif de soutien à la « transition écologique et rénovation énergétique des TPE/PME (notamment dans les secteurs du tourisme et de l'agriculture). Ils sont déployés par l'Ademe, dans le cadre du plan de relance annoncé à l'automne 2020 et financés par le programme 364 « *Cohésion* » de la mission *Plan de relance*.

Dès la conception des mesures, l'ambition s'est révélée limitée. Selon l'Ademe, les mesures ont été conçues pour être simples et rapides et permettre d'établir un premier contact avec les professionnels du tourisme. L'impact écologique du transport dans le secteur du tourisme a été délibérément non traité par les mesures pendant la crise, considérant l'état critique de ce secteur à cette période.

La rénovation thermique des hébergements et restaurants a été exclue de la commande initiale. La dégradation du patrimoine naturel et la fréquentation des sites fragiles n'a pas fait l'objet de soutien autre que ceux qu'ont pu prendre certaines collectivités territoriales, dans un contexte où la pandémie n'a pas fait disparaître la « sur fréquentation », définissant le jugement porté sur l'incapacité d'un territoire à absorber les visiteurs sur les plans environnementale, social, des infrastructures ou de la capacité hôtelière ou commerciale¹¹⁰.

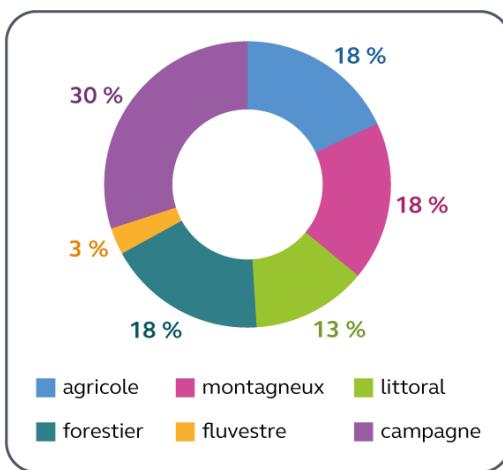
annoncés dès l'automne 2020, les dispositifs ont été déployés en milieu d'année 2021.

Le fonds tourisme durable se décline en subventions octroyées à des porteurs de projets (volets 1 et 2 hébergements touristiques et restaurants) et en appel à projets « slow tourisme » (volet 3). Les subventions couvrent une partie des coûts liés à la transition, l'émergence et la maturation de projets de tourisme durable, dans le cadre de plusieurs opérations. L'opération « 1 000 restaurants » a financé pour 10 M€ la réduction des déchets et la consommation en eau et énergie, le développement d'une alimentation locale, de qualité et bas carbone. L'opération « les hébergements touristiques » a également accompagné pour 36 M€ des projets de réduction des déchets et de consommation en eau et énergie, mais aussi des projets d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la rénovation énergétique et l'adaptation au changement climatique par l'amélioration du confort d'été.

¹¹⁰ Voir par exemple « *Les Planches-près-Arbois, un village au bord de la crise de nerfs* », Le Progrès, 6 août 2020. Des dispositions de régulation des flux, de diversification des parcours, de répartition du stationnement, de développement des voies cyclables ont pu être mises en place par les collectivités territoriales.

L'opération « Slow tourisme¹¹¹ » a été conçue pour faire émerger de nouveaux projets au sein des territoires ruraux sans qu'ils soient nécessairement portés par des acteurs du tourisme. Elle a été mise en place via un appel à projets ouvert en avril 2021. Il a conduit l'Ademe à engager 4 M€ en 2021 dans les territoires ruraux. 61 lauréats ont été sélectionnés (52 en métropole et 9 en outre-mer) avec un taux de sélectivité de 11,7 %. 32 lauréats présentaient des projets supérieurs à 100 000 €. Les entreprises du secteur du tourisme ont représenté 45 % des entreprises soutenues ayant bénéficié des aides du dispositif « Slow tourisme ». Les entreprises aidées sont des entreprises situées en amont du secteur, activités de culture (céréales, vignes et autres cultures non permanentes) et d'élevage, partenaires du fonds tourisme durable (agences de développement touristiques, instances consulaires, comités départementaux du tourisme et associations de développement de l'attractivité territoriale). L'objectif de répartition territoriale des projets a été atteint.

**Graphique n° 11 : répartition des dossiers lauréats de l'AAP
« slow tourisme » en 2021 par typologie de milieu**



Source : Ademe

¹¹¹ Selon l'Ademe, le *slow tourisme* est un « *tourisme du temps choisi, immersif et expérientiel, garant de rupture dans le rythme de vie, peu émetteur de gaz à effet de serre (GES), et respectant l'environnement et les populations d'accueil. Il permet aux touristes de voyager différemment et hors des circuits touristiques très fréquentés et de découvrir une destination en profondeur au plus près de ses habitants* ».

Le second dispositif proposé, de soutien à la « transition écologique et rénovation énergétique des TPE/PME, a été ouvert aux PME de tous les secteurs. Sous le nom « Tremplin pour la transition écologique des TPE/PME », il incite à l’investissement de rénovation des bâtiments des TPE-PME (investissements d’isolation thermique des parois opaques et vitrées, des ouvrants et d’équipements composant des systèmes de chauffage, de refroidissement, de climatisation, de ventilation des locaux et de traitement de l’air, y compris pour les équipements de pilotage et de régulation). Il vise également à renforcer le soutien aux acteurs par le financement de diagnostics et d’un accompagnement à la transition (gestion des déchets, réduction de l’empreinte carbone, etc.).

Ce dispositif et le fonds de tourisme durable ont permis le financement de 1 757 dossiers destinés à soutenir la transition écologique, dont 460 au bénéfice d’entreprises du secteur du tourisme en 2020 ou 2021 (8 M€ sur les 56 M€ engagés). 98 % des bénéficiaires du fonds tourisme durable constituent des interlocuteurs nouveaux pour l’Ademe. Toutefois, à l’instar des projets des entreprises non touristiques, les projets financés *via* le fonds tourisme durable pour les TPE-PME des communes éligibles consistent majoritairement en de l’amélioration de l’efficacité énergétique de petits équipements : sèche-linge, bâches de nuit pour piscine, remplacement de présentoir réfrigéré

Au total, les entreprises du secteur ont concentré 14 % des financements des deux dispositifs et n’en constituent que 22 % des bénéficiaires.

Un exemple de difficulté de mise en œuvre des mesures dans le secteur du tourisme peut être symbolisé par l’enveloppe du fonds tourisme durable de 5 M€ qui était initialement consacrée au secteur de Lourdes dans le cadre d’un programme de soutien territorial plus vaste doté de 100 M€ (voir annexe n° 2). Au final, les mesures n’ont pas été déployées en 2021, notamment, selon l’Ademe, en raison d’une capacité locale à répondre aux besoins de transformation écologique limitée.

Des changements ont toutefois pu être réalisés, notamment dans l’hébergement de plein air, mais à l’initiative des professionnels et sous l’effet des contraintes pesant sur les ressources et des attentes des touristes.

Au total, les mesures de soutien à la transition écologique du tourisme, encore récentes et d’ampleur limitée, n’ont pas été de nature à transformer les pratiques du secteur. Pour 63 % des répondants à l’enquête de la Cour qui ont eu recours aux aides liées au fond tourisme durable ou au diagnostic de maturité écologique, il n’y a pas eu d’avancées en termes de transition écologique au cours de la crise sanitaire. Ce résultat semble tenir à deux

causes : le caractère inadapté, trop restreint, des mesures et le moment de leur mise en œuvre – la crise – qui incite plutôt à la gestion du court terme.

Les résultats restent en deçà de l'ambition affichée et de l'objectif d'accélération de la mise en œuvre de l'accord de Paris, conclu en décembre 2015 à l'issue de la 21^{ème} Conférence des parties (COP).

C - Une stratégie nationale à établir

La réforme du classement des hébergements touristiques est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022¹¹². Le nombre de critères relatifs au développement durable double, en passant de 13 à 27. Le nouveau référentiel encourage les économies d'eau et d'énergie, la promotion de la meilleure gestion des déchets, le recyclage, le recours aux circuits courts notamment dans la restauration, le développement de la sensibilisation de la clientèle à ces enjeux ou encore le renforcement de la formation des personnels hôteliers sur ces sujets. Surtout, les critères obligatoires passent de trois à douze et concernent essentiellement les aspects environnementaux. Les autres critères sont considérés comme optionnels, même si le nombre plus ou moins grand de ces critères remplis par l'établissement induit au final le nombre d'étoiles accordées par le classement. Considérant que les nouveaux critères obligatoires sont une mise en conformité réglementaire ou des actions déjà largement mises en œuvre dans les hôtels, l'Ademe estime que l'effet levier du nouveau classement sur la transition écologique des hôtels reste restreint.

Le classement des hébergements touristiques en étoile

Le classement est une démarche facultative et volontaire de l'hébergeur. 87 % des chambres hôtelières sont classées en France, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe. Il doit être renouvelé tous les cinq ans. Le contrôle, effectué par des organismes agréés par le Cofrac, est déclaratif pour les catégories de 1 à 3 étoiles. Il est assorti d'une visite mystère pour les catégories 4 et 5 étoiles. Atout France est destinataire des données sur les hébergeurs.

¹¹² Arrêté du 29 décembre 2021.

Les prochaines mesures de soutien à la transition écologique du secteur devront intégrer le changement climatique sur les territoires et le partage de l'accès aux ressources qui en découle. L'Insee indique à ce sujet qu'un habitant sur sept vivra en France dans un territoire exposé à plus de 20 journées anormalement chaudes par été dans les décennies à venir¹¹³.

À défaut de favoriser une véritable avancée, les mesures mises en place pendant la crise constituent une étape intermédiaire, préliminaire à une nouvelle dynamique de transformation. Afin d'être à la hauteur des enjeux climatiques, il est nécessaire que des objectifs quantitatifs soient fixés pour que le secteur du tourisme puisse s'inclure dans cette démarche de transition. Par ailleurs, l'orientation vers l'offre initiée pendant la crise sanitaire doit être maintenue pour favoriser l'atteinte des objectifs de transition écologique.

La Cour recommande qu'une stratégie nationale en faveur de la transition écologique du tourisme soit établie avec les professionnels du secteur, en lien avec les collectivités territoriales, prenant en compte la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national d'adaptation au changement climatique. Cette stratégie devra fixer des objectifs chiffrés et préciser les engagements des signataires.

¹¹³ Insee Première n° 1918, « *Un habitant sur sept vit dans un territoire exposé à plus de 20 journées anormalement chaudes par été dans les décennies à venir* », août 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les mesures promouvant le marché de l'emploi du secteur et les transitions numérique et écologique n'ont pas été de nature à transformer le secteur du tourisme. Peu ambitieuses en pratique, elles constituent une infime partie des aides publiques déployées au profit du secteur du tourisme.

Les difficultés de recrutement du secteur, anciennes, demeurent importantes. Elles sont susceptibles d'entraver le dynamisme de l'activité touristique et appellent à poursuivre les efforts engagés conjointement par les branches professionnelles et l'État. Un site dédié monemploitourisme.fr a été créé, qui n'a pas démontré son utilité. La Cour recommande de procéder à son audit pour améliorer le service rendu ou supprimer cette plateforme.

Le chèque numérique, les aides en faveur de la transformation écologique des TPE-PME et les diagnostics de maturité numérique ou de maturité écologique ont connu un début de mise en œuvre mais n'ont pas eu d'impact significatif. Au mieux, ces mesures constituent des mesures d'attente, reportant la dynamique de transformations structurelles sur le plan Destination France.

Afin d'être à la hauteur des enjeux climatiques, il est nécessaire que des objectifs quantitatifs soient fixés pour que le secteur du tourisme puisse s'inclure dans cette démarche de transition. La Cour recommande qu'une stratégie nationale en faveur de la transformation écologique du secteur soit élaborée avec les professionnels concernés, en lien avec les collectivités territoriales, et qu'elle comporte des objectifs quantitatifs et précise les engagements des signataires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *procéder au plus tard d'ici fin 2023 à un bilan de la plateforme monemploitourisme.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).*
-

Conclusion générale

Trois questions ont structuré le travail d'évaluation mené par 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 dans les domaines du numérique et du développement durable ?

Au terme de son évaluation, la Cour répond positivement à la première question. 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 deuxième question « 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 ? », 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

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 assez utilisée pour engager des transformations d'ampleur. De plus, le secteur connaît un déficit d'attractivité qui s'est renforcé avec la crise sanitaire et génère de fortes difficultés de recrutement.

En conséquence, 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.

Le plan « Destination France », annoncé le 20 novembre 2021, issu de la réflexion collective des comités de filière tourisme réunis durant la crise, a pour horizon 2030. Il a comme objectif de permettre à la France de conserver sa première place sur le podium de l'attractivité touristique et d'être la première destination du tourisme durable en mobilisant plus de 1,9 Md€. Il vise à faire monter en qualité l'offre touristique française, notamment de l'hôtellerie-restauration dans les villes moyennes, et à améliorer l'attractivité des métiers du tourisme. Le plan prévoit un réabondement du Fonds Tourisme Durable (70 M€), un soutien à la réalisation d'infrastructures durables (44 M€) et la création d'une communauté "Travel tech" pour soutenir le développement de start-ups et de licornes du tourisme à l'échelle nationale et internationale. L'ambition du plan « Destination France » a été réaffirmée par la ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, lors du comité de filière tourisme du 9 novembre 2022. Sa mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi attentif pour s'assurer que les objectifs affichés d'orientation vers un « tourisme durable » sont effectivement suivis d'effets.

Annexes

Annexe n° 1 : périmètre du tourisme retenu pour l'évaluation	114
Annexe n° 2 : mesures de soutien au tourisme annoncées dans le cadre des comité interministériels des 14 mai 2020, 12 octobre 2020 et 20 novembre 2021 et détails des principales mesures	115
Annexe n° 3 : membres du comité d'accompagnement	146
Annexe n° 4 : baisse du chiffre d'affaires des activités touristiques pendant la crise sanitaire dans les différentes activités du secteur du tourisme	147
Annexe n° 5 : chiffre d'affaires en outre-mer en 2020 et 2021 par rapport à 2019 et taux de compensation par les aides versées	149
Annexe n° 6 : évolution du chiffre d'affaires moyen pour les différentes activités du secteur du tourisme et dans certains territoires en 2020 et 2021 par rapport à 2019	150
Annexe n° 7 : enquête de la Cour des comptes auprès des entreprises bénéficiaires des aides	153

Annexe n° 1 : périmètre du tourisme retenu pour l'évaluation

49.10Z Transport ferroviaire interurbain de voyageurs
49.39B autres transports routiers de voyageurs
49.39C Téléphériques et remontées mécaniques
50.10Z Transports maritimes et côtiers de passagers
50.30Z Transports fluviaux de passagers
51.10Z Transports aériens de passagers
55.10Z Hôtels et hébergement similaire
55.20Z Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée
55.30Z Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs
56.10A Restauration traditionnelle
56.10B Cafétérias et autres libres-services
56.10C Restauration de type rapide
56.30Z Débits de boissons
<i>77.11A Location de courte durée de voitures et de véhicules automobiles légers</i>
77.21Z Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport
79.11Z Activités des agences de voyage
79.12Z Activités des voyagistes
79.90Z autres services de réservation et activités connexes
82.30Z Organisation de foires, salons professionnels et congrès
91.02Z Gestion des musées
91.03Z Gestion des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires
<i>91.04Z Gestion des jardins botaniques et zoologiques et des réserves naturelles</i>
92.00Z Organisation de jeux de hasard et d'argent
93.21Z Activités des parcs d'attractions et parcs à thèmes
93.29Z autres activités récréatives et de loisirs

La liste des activités retenues dans le cadre de la présente évaluation de politique publique sont les mêmes que celles retenues par l'Insee pour dans la définition du compte satellite du tourisme, auxquelles a été ajoutée le secteur de l'organisation de foires, salons professionnels et congrès.

Annexe n° 2 : mesures de soutien au tourisme annoncées dans le cadre des comité interministériels des 14 mai 2020, 12 octobre 2020 et 20 novembre 2021 et détails des principales mesures

Partie I : les mesures de soutien annoncées lors des comités interministériels du tourisme

Les 5^{ème} et 6^{ème} comités interministériels du tourisme des 14 mai et 12 octobre 2020 ont été l'occasion de présenter la trentaine de mesures en faveur du secteur du tourisme. Il s'agit de mesures sanitaires pour sécuriser professionnels et touristes ; de mesures pour favoriser la reprise du tourisme à l'été 2020 puis des mesures pour soutenir le tourisme au cours de l'hiver 2020 et en 2021 ; de mesures d'urgence pour soutenir entreprises et salariés du tourisme et de l'événementiel sportif et culturel, s'adossant notamment aux mesures gouvernementales générales du « plan d'urgence », et complétées de dispositions spécifiques au secteur ; de quelques premières mesures pour accompagner la transformation du secteur du tourisme, notamment vers le tourisme durable.

<i>Mesures du 5^{ème} Comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020</i>	
<i>Mesures sanitaires, information et réassurance des voyageurs</i>	
1	Des protocoles sanitaires sectoriels ont été proposés par sept secteurs du tourisme
2	Une dynamique collective de réassurance sanitaire dont un logo distinctif qui favorisera l'identification et la diffusion des protocoles sanitaires pour l'ensemble des activités touristiques
3	Une campagne de communication sera portée par Atout France dès juin 2020, en coordination avec les acteurs publics et locaux concernés, afin d'accompagner la reprise du secteur touristique
<i>Soutien aux entreprises du tourisme et de l'événementiel sportif et culturel : passer de l'urgence à la relance</i>	
4	Les entreprises du tourisme pourront continuer de recourir à l'activité partielle dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui jusqu'à la fin du mois de septembre 2020. Au-delà, l'activité partielle leur restera ouverte dans des conditions qui seront revues le cas échéant.
5	Le fonds de solidarité restera accessible aux entreprises des secteurs cafés, hôtels, restaurants, tourisme, événementiel, culture et sport jusqu'à fin 2020 avec des conditions d'accès élargies et un

<i>Mesures du 5^{ème} Comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020</i>	
	plafond des subventions pouvant être versées dans le cadre du second volet du fonds accru.
6	Une exonération de cotisations sociales s'appliquera aux très petites entreprises (TPE) et aux petites et moyennes entreprises (PME) du tourisme pendant la période de fermeture ou de très faible activité, au moins de mars à juin, pour un montant estimé à 2,2 Md€
7	Un prêt garanti par l'État (PGE) « saison » sera mis en place : ses conditions seront plus favorables que le PGE classique avec un plafond plus élevé (alors qu'aujourd'hui le prêt est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires 2019, le plafond du « PGE saison » sera porté au 3 meilleurs mois de l'année 2019 — ce qui pour des entreprises saisonnières fait une grande différence
8	Les loyers et redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux (État et opérateurs) seront annulés pour les TPE et PME du secteur du tourisme et de l'événementiel sportif pour la période de fermeture administrative
9	Les collectivités locales qui le souhaiteront pourront alléger la taxe de séjour des hébergements touristiques. Elles pourront également décider de réduire de deux tiers la cotisation foncière des entreprises du tourisme. L'État en financera la moitié
10	Un guichet unique numérique est mis en place afin de simplifier et accélérer l'accès des entreprises des secteurs cafés, hôtels, restaurants, tourisme, événementiel, culture et sport aux dispositifs publics de soutien
11	Les banques pourront accorder un report des échéances de crédit allant jusqu'à 12 mois aux petites et moyennes entreprises du secteur
12	Le plafond journalier des tickets restaurants sera augmenté de 19 à 38 € et leur utilisation sera autorisée les week-ends et jours fériés, à partir de leur date de réouverture et jusqu'à la fin de l'année 2020 et uniquement dans les restaurants
13	Le prêt Tourisme proposé par Bpifrance sera renforcé, pour atteindre 1 Md€
14	Mobilisation d'environ 500 M€ de ressources du Groupe Caisse des Dépôts pour offrir des prêts de court et long termes
15	Plus de 1,3 Md€ seront investis en fonds propres par la Banque des Territoires et Bpifrance dans le secteur du tourisme, pour un effet attendu en matière d'investissement de 6,7 Md€.

<i>Mesures du 5^{ème} Comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020</i>	
16	Près de 1 500 entreprises et leurs dirigeants bénéficieront d'un accompagnement spécifique par Bpifrance s'appuyant sur du conseil, de la formation et des programmes d'accélération tandis que l'appui aux territoires sera amplifié par la Banque des Territoires avec notamment un renforcement de la capacité de France Tourisme Ingénierie pour 29,5 M€ pour l'ensemble
17	Dès 2020, le Fonds Tourisme Social Investissement sera triplé avec une augmentation de ses capacités d'investissement à hauteur de 225 M€ et les critères d'éligibilité seront assouplis
18	Afin de soutenir la transformation numérique du tourisme, une plateforme de valorisation des données relatives à l'offre touristique française sera mise en place par la Banque des Territoires d'ici 2021 et un appel à projets sera lancé en direction des entreprises et startups prêtes à proposer des solutions innovantes pour contribuer à bâtir le tourisme de demain.
19	La France portera une action ambitieuse au niveau européen afin d'intégrer à part entière le tourisme dans le plan de relance européen et en faveur d'un « plan Marshall » européen pour le tourisme.
<i>Préparation du contrat de relance et de transformation du tourisme</i>	
20	Des feuilles de route sectorielles seront définies au sein du Comité de filière tourisme en vue d'un contrat de relance et de transformation du tourisme à l'automne
21	Des feuilles de route territoriales seront définies au sein du Comité de filière tourisme afin de tenir compte des spécificités locales de certains territoires, à l'automne 2020

Source : *Compte-rendu du 5^{ème} CIT, 14 mai 2020*

<i>Mesures du 6^{ème} Comité interministériel du Tourisme du 12 octobre 2020</i>	
<i>Extension et/ou adaptation des dispositifs de soutien au secteur</i>	
4 (cf. 5 ^{ème} CIT)	Maintien du dispositif d'activité partielle pour les entreprises du secteur du tourisme partout en France
5 (cf. 5 ^{ème} CIT)	Le renforcement du volet 1 du fonds de solidarité
7 (cf. 5 ^{ème} CIT)	PGE saison
6 (cf. 5 ^{ème} CIT)	Exonération de charges
22 *	Lancement d'une mission sur l'avenir de la filière thermalisme
<i>Préparation de la saison hiver</i>	

Mesures du 6^{ème} Comité interministériel du Tourisme du 12 octobre 2020	
23*	Lancement de la campagne Atout France " Je découvre la France "
24*	Annulation gratuite des réservations touristiques pour les prochaines vacances
25*	Lancement d'un deuxième volet de la plateforme pour l'emploi https://monemploitourisme.fr/
26*	Poursuivre le programme des " colos apprenantes "

Source : *Compte-rendu du 6^{ème} CIT, 12 octobre 2020 / *numérotation en italique des mesures 22 à 26*

Le secteur du tourisme a été soutenu également *via* le plan de relance, annoncé le 3 septembre 2020. Une seule mesure est spécifiquement orientée sur le secteur, en faveur de sa transformation durable, et financée à hauteur de 50 M€ sur le programme *Écologie*. Le secteur du tourisme a également bénéficié des mesures générales mises en place relatives à l'activité partielle et au soutien aux TPE/PME et ETI.

Plan de relance	
27*	Fonds de soutien à l'émergence de projets du Tourisme durable

Source : *dossier de presse du plan de relance, 03 septembre 2020 et Cour des comptes/ *numérotation en italique des mesures : ajout des rapporteures pour pouvoir suivre les mesures*

Ces mesures ont été complétées en novembre 2021 par le plan « Destination France » de reconquête et de transformation touristique comprenant 21 mesures pour promouvoir les carrières dans les métiers du tourisme ; renforcer la résilience du secteur et soutenir la montée en qualité de l'offre ; valoriser et développer les atouts touristiques français ; répondre aux enjeux de transformation du secteur, notamment vers un tourisme plus durable et la transition numérique ; promouvoir la destination France et consolider ses parts de marché et favoriser une gouvernance territorialisée. Ces mesures seront évoquées dans l'instruction au regard des enjeux d'évolution du secteur mais leur mise en œuvre ne sera pas dans le champ de l'évaluation, leur déploiement n'étant pas commencé au début du contrôle.

<i>Mesures du plan de reconquête et de transformation touristique - Destination France de novembre 2021</i>	
<i>Axe 1 Conquérir et reconquérir les talents</i>	
1	Lancer une grande campagne nationale de communication et instituer une semaine des métiers du tourisme pour valoriser les métiers et les carrières du secteur, notamment auprès des jeunes.
2	Déployer des guichets d'accueil et d'orientation des saisonniers dans les territoires touristiques.
3	Créer un réseau d'excellence des écoles et formations du tourisme chargé de renforcer et de rendre attractives et visibles les formations du tourisme permettant la création de 400 places d'étudiants entre 2022 et 2024.
<i>Axe 2 Renforcer la résilience du secteur et soutenir la montée en qualité de l'offre</i>	
4	L'offre publique de prêts de long terme en faveur du tourisme sera renforcée sur les deux prochaines années. La montée en qualité de l'hôtellerie-restauration des villes moyennes fera l'objet d'un soutien spécifique pour revitaliser ce segment nécessaire à l'attractivité touristique des territoires
5	Simplifier le cadre réglementaire pour encourager l'investissement dans les secteurs de l'hôtellerie de plein air et des résidences de tourisme.
6	Soutenir à hauteur de 100 M€ les acteurs du tourisme d'affaires et de l'événementiel.
7	Mettre en place un mécanisme de réassurance publique pour sécuriser le marché de la garantie financière des opérateurs de voyage et de séjours.
8	À travers France Tourisme Observation, structurer et valoriser les données touristiques au profit d'une meilleure connaissance du secteur par ses acteurs.
9	Soutenir financièrement le départ en vacances de 50 000 jeunes et 100 000 séniors en situation de précarité par an d'ici 2025 et favoriser l'offre de tourisme social pour les ultramarins.
<i>Axe 3 Valoriser et développer les atouts touristiques français</i>	
10	Créer, au sein d'un fonds " Destination France ", un volet de 51 M€ consacré au soutien et au développement des atouts touristiques français.
11	Consacrer un volet de 55 M€ au sein du fonds " Destination France " à la valorisation et au renforcement d'une offre d'ingénierie touristique pour les territoires.
<i>Axe 4 Répondre aux enjeux de transformation du secteur</i>	

<i>Mesures du plan de reconquête et de transformation touristique - Destination France de novembre 2021</i>	
12	Élargir le périmètre et renforcer les moyens du Fonds tourisme durable.
13	Accompagner de manière spécifique l'adaptation des campings au changement climatique en zone littorale.
14	Moderniser et verdir les classements des hébergements touristiques.
15	Mettre en place des outils visant la réduction de l'empreinte écologique du secteur et adopter un tableau de bord du tourisme durable.
16	Au sein du fonds Destination France, créer un volet de 44 M€ pour soutenir l'investissement dans les infrastructures touristiques durables.
17	Soutenir le développement et le rayonnement des start-up du tourisme.
18	Accompagner la transition numérique des TPE-PME du tourisme.
<i>Axe 5 Promouvoir la destination France et consolider ses parts de marché</i>	
19	Renforcer les actions de communication et de promotion de la destination France, auprès des touristes comme des investisseurs.
20	Tirer profit des grands évènements sportifs internationaux et notamment des JOP 2024 pour valoriser la destination France.
<i>Une mise en œuvre et une gouvernance territorialisées du plan</i>	
<i>Mesure transversale</i>	Instaurer une gouvernance territorialisée du plan Destination France.

Source : dossier de presse, *Destination France, plan de reconquête et de transformation du tourisme, novembre 2021*

Partie II : Des plans spécifiques de soutien présentés en 2021 et 2022

Les mesures de soutien annoncées durant les comités interministériels du tourisme en 2020 sont à distinguer du plan d'Avenir pour Lourdes, du plan Avenir Montagne et du plan Destination thermales ;

Le plan d'Avenir pour Lourdes, annoncé par le président de la République le 16 juillet 2021, a été présenté le 17 février 2022 par le Premier ministre. Sur le fondement d'une concertation entre les différents acteurs concernés, 100 actions furent identifiées et réparties en 5 axes principaux, que sont « *une ambition partagée par la destination*

Lourdes » ; « un plan de transformation pour une ville durable » ; « une nouvelle impulsion économique » ; « l'humain au cœur des préoccupations » et « des leviers pour développer l'attractivité de la destination ». 23 actions, jugées prioritaires, devraient être mises en œuvre dans le cadre de ce plan. Elles représenteraient un investissement de 100 M€, dont 38 M€ seraient apportés par l'État, et le solde restant réparti entre la région Occitanie, le département des Hautes-Pyrénées, la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées, la commune de Lourdes, l'Ademe, Pôle emploi, la Banque des territoires et des fonds de l'Union européenne. 5 M€ provient d'une enveloppe préférentielle du fonds tourisme durable de l'Ademe. Cette politique publique vise tant à développer l'attractivité de la destination – par la construction d'un centre de congrès (évaluée à 15 M€), la mise en œuvre d'un plan façades (1 M€ annoncés pour 2022) ou la rénovation du pont Peyramale (pour un coût anticipé de 5 M€) – qu'à opérer sa transition sur le plan social et environnemental, notamment en transformant son guichet unique social en maison du travailleur saisonnier.

Le plan Avenir Montagnes, présenté le 27 mai 2021 par le Premier ministre, se donne pour objectif d'accompagner les acteurs de la montagne dans la reprise et la transition environnementale de leurs activités. Elle se décline en trois axes, que sont « favoriser la diversification de l'offre et la conquête de nouvelles clientèles », « accélérer la transition écologique des activités touristiques de montagne » et « dynamiser l'immobilier de loisir et enrayer la formation de « lits froids » ». Ces volets reposent sur des mesures générales – comme le prêt tourisme piloté par Bpifrance, ou le fonds « Tourisme durable » du plan de relance, dont 8 M€ devraient concourir à la transition écologique des restaurants et hôtels de montagne – et des dispositifs spécifiques, ainsi de l'aménagement de 1 000 kilomètres de sentiers de montagne ou l'augmentation de 8 M€ des actions de promotion, par Atout France, des destinations de montagne entre 2021 et 2024.

Le plan Destinations thermales, présenté le 11 mars 2022 par le ministre délégué au Tourisme, entend favoriser ensemble la reprise et la transition écologique de ce secteur spécifique, en s'articulant avec les plans Destination France et Avenir Montagnes, compte tenu de la dimension touristique et de la concentration en zone de montagne de cette activité. Ainsi le plan Destinations thermales se compose notamment de 10 M€ de subventions du fonds « Avenir Montagnes » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et du dispositif « Prêt Relance Tourisme » de la Banque des Territoires. Ce secteur bénéficiera de promotion d'Atout France et d'un accompagnement de la Banque des Territoires pour offrir

des investissements en fonds propres d'une durée de 5 ans et des prêts de long terme.

Partie III : présentation détaillée des principales mesures d'urgence au secteur du tourisme mises en place durant la crise sanitaire

III.1 L'activité partielle :

Deux mesures ont été mises en place pour permettre aux entreprises du secteur du tourisme de maintenir les salariés dans l'emploi afin de conserver des compétences dans l'entreprise : une adaptation plus favorable aux employeurs et aux salariés du dispositif d'activité partielle de droit commun et un nouveau dispositif : l'activité partielle de longue durée (APLD), conditionné à la signature d'un accord collectif.

III.1.1 - Un dispositif d'activité partielle plus favorable a été mis en place pendant la crise sanitaire

L'activité partielle est un outil de prévention des licenciements économiques qui permet de maintenir les salariés dans l'emploi afin de conserver des compétences lorsque l'entreprise fait face à des difficultés économiques conjoncturelles.

Face à l'ampleur de la crise sanitaire liée à la covid 19, ce dispositif a été adapté dès mars 2020¹¹⁴. Les entreprises du secteur du tourisme ont bénéficié de ces mesures spécifiques depuis lors avec un taux de prise en charge de l'activité partielle près de deux fois supérieur au taux habituel avec reste à charge nul jusqu'à l'été 2021. À partir de l'automne 2021, seuls les établissements subissant une baisse de chiffre d'affaires de 80 % (ramenée à 65 % à partir du 1^{er} décembre 2021) ont continué à bénéficier de cette majoration qui a pris définitivement fin le 28 février 2022.

L'allocation versée à l'employeur¹¹⁵ par l'Agence des services et de paiements (ASP) couvrait jusqu'au 31 mars 2022, 70 % de la rémunération antérieure brute du salarié (soit environ 84 % du salaire net), dans la limite d'une rémunération de 4,5 SMIC, avec un plancher à 8,37 € par heure¹¹⁶, quel que soit l'effectif de l'entreprise :

¹¹⁴ Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020.

¹¹⁵ Allocation d'activité partielle = somme versée par l'État et l'Unedic à l'employeur pour les heures chômées. Pour obtenir le versement de l'allocation d'activité partielle, l'employeur doit adresser en ligne une demande d'indemnisation dans un délai de 6 mois suivant la fin de la période couverte par l'autorisation d'activité partielle.

¹¹⁶ Contre 36 % du salaire antérieur brut du salarié dans la limite de 4,5 SMIC avec un plancher de 7,53 € pour les entreprises non éligibles au dispositif covid19. Pour toutes les entreprises, le plancher de 7,53 € ou 8,37 € ne s'applique pas aux apprentis et aux

- dans les établissements recevant du public et qui sont fermés sur décision administrative pour lutter contre la propagation de l'épidémie de la covid 19 ;
- dans les établissements situés dans un territoire qui fait l'objet de restrictions sanitaires dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et qui subissent une forte baisse de chiffre d'affaires dès lors qu'ils subissent 60 % de perte de chiffre d'affaires. Cette baisse de chiffre d'affaires est appréciée soit par rapport au chiffre d'affaires constaté durant le mois qui précède la mise en œuvre de ces mesures, soit par rapport au chiffre d'affaires constaté au titre du même mois en 2019.

L'indemnité versée au salarié¹¹⁷ était égale à 70 % de la rémunération antérieure brute de celui-ci¹¹⁸, l'employeur étant libre, par ailleurs, de majorer le taux d'indemnisation. Les heures travaillées devaient être rémunérées normalement par l'employeur et n'ouvrant pas droit au versement de l'allocation d'activité partielle.

Afin de fluidifier la procédure administrative pour les entreprises, des mesures de simplification ont aussi été décidées. Ainsi, depuis le 1^{er} octobre 2020, l'absence de réponse sous 15 jours des services de l'État aux entreprises valait décision d'accord. À compter du 1^{er} juillet 2021, l'autorisation d'activité partielle pouvait être accordée pour une durée maximum de 3 mois, renouvelable dans la limite de six mois sur une période de référence glissante de 12 mois consécutifs. À titre dérogatoire et temporaire, pour les périodes d'activité partielle comprises entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 mars 2022, il n'était pas tenu compte des périodes d'autorisation d'activité partielle dont les employeurs ont pu bénéficier avant le 31 décembre 2021. Ainsi, les employeurs qui avaient atteint la durée maximale d'autorisation d'activité partielle de six mois au 31 décembre 2021 pouvaient continuer à placer leurs salariés en activité partielle jusqu'au 31 mars 2022.

salariés en contrat de professionnalisation dont la rémunération antérieure était inférieure au SMIC. L'indemnité d'activité partielle sera égale à leur rémunération antérieure (l'indemnisation versée couvre à la fois la rémunération applicable au titre des dispositions du code du travail et la part conventionnelle). Ces plafonds ne s'appliquent par ailleurs pas pour les salariés non soumis au SMIC horaire.

¹¹⁷ Indemnité d'activité partielle = indemnité perçue par le salarié pendant les heures chômées. Il n'y a pas de condition d'ancienneté, ni de conditions liées au type de contrat de contrat de travail (CDD, apprentis, CDI, etc.), ni de conditions liées au temps de travail du salarié (temps partiel, temps plein) pour être éligible à l'activité partielle.

¹¹⁸ Contre 60 % pour les salariés des entreprises non éligibles au dispositif covid19.

III.1.2 - Un nouveau dispositif mis en place dans le cadre de la crise sanitaire : l'activité partielle de longue durée (APLD)

Mis en place en juillet 2020¹¹⁹, l'APLD est un dispositif de soutien à l'activité économique qui offre la possibilité à une entreprise¹²⁰, confrontée à une réduction durable de son activité, de diminuer l'horaire de travail de ses salariés¹²¹, et de recevoir pour les heures non travaillées une allocation en contrepartie d'engagements, notamment en matière de maintien en emploi.

L'APLD est conditionné à la signature un accord collectif¹²², signé au sein de l'établissement, de l'entreprise, du groupe, ou de la branche. Dans ce dernier cas, l'employeur élabore un document conforme aux stipulations de l'accord de branche.

L'employeur reçoit une allocation équivalente à 60 % de la rémunération horaire brute limitée à 60 % de 4,5 fois le taux horaire Smic, financée à 67 % par l'État et à 33 % par l'Unedic. Ce taux horaire peut être majoré pour correspondre au taux horaire de l'allocation d'activité partielle de droit commun qui serait applicable à l'employeur lorsque ce taux est supérieur à celui de l'APLD.

Le salarié placé en activité partielle spécifique reçoit une indemnité horaire, versée par son employeur, correspondant à 70 % de sa rémunération brute servant d'assiette de l'indemnité de congés payés dans la limite de 70 % de 4,5 Smic. Le contrat de travail, comme en activité partielle classique, est suspendu sur les heures au cours desquelles le salarié n'est pas à la disposition de son employeur.

Parmi les 75 accords de branches qui ont été signés, une vingtaine concerne des branches du secteur du tourisme¹²³.

¹¹⁹ Décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020.

¹²⁰ Elle est mobilisable par toutes les entreprises implantées sur le territoire national, sans critère de taille ou de secteur d'activité.

¹²¹ La réduction de l'horaire de travail d'un salarié ne peut dépasser 40 % de l'horaire légal par salarié, sur la durée totale de l'accord. L'APLD peut être mise en place dans la limite de 24 mois, consécutifs ou non, sur une période de 36 mois consécutifs.

¹²² Les services de l'État disposent de 15 jours pour valider un accord et de 21 jours pour homologuer un document élaboré en application d'un accord de branche. Le bénéfice de l'APLD est accordé par période de 6 mois, dans la limite de 24 mois, consécutifs ou non, sur une période de référence de 3 années consécutives.

¹²³ Notamment les branches suivantes : Agences de voyages et de tourisme ; Animation ; Chaînes de cafeterias et assimilées ; Événementiel ETSCE ; Espaces de loisirs, d'attractions et culturels ; Hôtellerie de plein air ; Hôtels, cafés, restaurants ;

III.1.3 Le dispositif de prestation d'appui-conseil RH (PCRH)

En complément de l'activité partielle, le dispositif de la prestation d'appui-conseil RH (PCRH) a été renforcé durant la crise pour aider les entreprises reprendre ou à poursuivre leur activité dans le contexte de la crise sanitaire en les soutenant dans les domaines de l'organisation du travail et de la gestion prévisionnelles des emplois et des compétences (GPEC). La PCRH permet le financement de prestations d'appui-conseil pour les TPE-PME. Un large panel de problématiques sont traitées (diagnostic RH/ stratégie RH/professionnalisation de la fonction RH dans l'entreprise/ processus de recrutement et d'intégration des salariés/ dialogue social, etc.). Ce dispositif a été très peu utilisé par les entreprises du secteur du tourisme puisque seulement 2 % de celles-ci en ont bénéficié. Environ 8 000 accompagnements ont été financés par les PCRH entre fin 2020 et avril 2022, dont 1 916 (24 % du total) concernent des entreprises affiliées aux OPCO AFDAS et AKTO, les deux principaux OPCO des branches professionnelles relevant du secteur tourisme.

Le dispositif est encadré par le décret n° 2020-1787 du 30 décembre 2020 relatif à l'aide exceptionnelle accordée aux entreprises accueillant du public au titre des congés payés pris par leurs salariés et décret n° 2021-44 du 20 janvier 2021 relatif à l'aide exceptionnelle accordée aux entreprises accueillant du public au titre des congés payés par leurs salariés. Pour bénéficier de cette aide, les entreprises justifiant d'avoir placé un ou plusieurs salariés en activité partielle en 2020, devaient soit avoir interrompues leur activité partiellement ou totalement pour tout ou partie de l'établissement pendant une durée totale d'au moins 140 jours entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2020 et/ou avoir constaté une baisse du chiffre d'affaires de plus de 90 % pendant les périodes en 2020 où l'état d'urgence sanitaire était déclaré. En complément, L'aide de l'État est fixée à un montant maximum de 15 000 € HT par entreprise ou pour un collectif d'entreprises quel que soit le nombre d'entreprises concernées. Elle est cofinancée par l'État et les OPCO. Un accompagnement de maximum 30 jours est réalisé en fonction des besoins exprimés par l'entreprise sur toute question RH, par un prestataire extérieur spécialisé dans ce domaine. Elle permet aux entreprises d'élaborer un plan d'action RH opérationnel.

Industries et services nautiques ; Organismes de tourisme ; Remontées mécaniques et domaines skiables ; Tourisme social et familial ; Transport aérien - personnel au sol ; Transport en navigation ; Transport public urbain de voyageurs ; Transport routier interurbain de voyageurs ; Transports routiers de marchandises et activités auxiliaires

III.2 - Le fonds de solidarité et ses aides « satellites »

Pour soutenir le secteur du tourisme face à la crise sanitaire, le gouvernement a pris différentes mesures dont certaines mesures ciblaient spécifiques le tourisme (comme l'ordonnance dite « avoirs ») et d'autres amplifiaient, pour ce secteur, des mesures générales décidées pour l'ensemble de l'économie. Certaines décisions ont été prises dès mars 2020 ; d'autres mesures ont connu plusieurs approfondissements au fil du déroulement de la crise sanitaire. Les entreprises des secteurs du tourisme (agences de voyage, voyagistes, hôtellerie, restauration, etc.) ont été placées dans la liste dite « S1 », qui bénéficie de mesures plus fortes que le reste de l'économie.

III.2.1 - Le Fonds de solidarité en faveur des entreprises

Le fonds de solidarité est un fonds créé dès mars 2020¹²⁴ par l'État et les régions pour prévenir la cessation d'activité des TPE, micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales. Il était composé de deux volets :

- le premier volet était une aide financée par l'État. Pour pouvoir mettre en place ces aides très rapidement auprès d'un large public de bénéficiaires, les aides du premier volet ont été versées sur demande à partir d'un formulaire mensuel accessible sur le site des impôts dédié aux particuliers¹²⁵. Cette aide était versée après des contrôles de cohérence automatisés. Cette aide est destinée à compenser mensuellement les pertes de chiffre d'affaires subies par les entreprises du fait de la crise sanitaire. Elle était égale à la perte de chiffre d'affaires déclarée par l'entreprise, dans la limite de 1 500 € (cette aide peut atteindre jusqu'à 3 000 € à Mayotte et en Guyane pour les pertes des mois de juillet à octobre 2020).

- financé par les régions, le second volet était une aide complémentaire unique, à destination des entreprises les plus en difficulté, plafonnée à 10 000 € pour les entreprises ayant au moins un salarié et appartenant aux secteurs particulièrement touchés par la crise. Cette aide pouvait atteindre, pour certains mois, jusqu'à 15 000 € mensuels pour les entreprises du monde de la nuit. Par ailleurs, les entreprises bénéficiaires

¹²⁴ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation et décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹²⁵ *impôts.gouv.fr – espace particuliers.*

du second volet du fonds de solidarité pouvaient, sur délibération du Département, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune de leur lieu de domiciliation, et après signature d'une convention tripartite entre l'État, la Région et la collectivité contributrice, bénéficier d'une aide complémentaire forfaitaire, dite « volet 2 bis » (entre 500 et 3 000 €) financée par la collectivité, mais avancée par le fonds de solidarité.

Initialement institué pour une durée de trois mois, ce dispositif a été reconduit et a régulièrement évolué, notamment dans ses modalités d'accès et le montant des aides¹²⁶. Il est ainsi devenu accessible sans critère d'effectif et, à partir de décembre 2020, les entreprises éligibles ont pu recevoir une aide pouvant s'élever jusqu'à 200 000 € par mois au niveau du groupe, sous condition. En mars, avril et mai 2021, les entreprises du secteur S1 ayant débuté leur activité avant le 31 janvier 2021 et qui subissaient une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % ont pu bénéficier d'une indemnisation mensuelle compensant leur perte de chiffre d'affaires plafonnée à 10 000 € ou à 15 % de leur chiffre d'affaires de référence (jusqu'à 20 %, si la perte de chiffre d'affaires était supérieure à 70 %). Des mesures spécifiques ont aussi été prises pour territoires d'outre-mer sur lesquels avaient été rétablies des mesures sanitaires renforcées pour freiner la propagation de l'épidémie.

En juin, juillet et août 2021, le fonds de solidarité a été adapté pour accompagner les entreprises pendant les étapes de réouverture. Pour les entreprises des secteurs S1 et S1bis le fonds de solidarité a indemnisé partiellement les pertes de chiffre d'affaires, à raison de : 40 % des pertes de chiffre d'affaires en juin (dans la limite de 20 % du chiffre d'affaires ou de 200 000 €), 30 % des pertes de chiffre d'affaires en juillet et 20 % des pertes de chiffre d'affaires en août. Il est accessible à partir d'une perte de 10 % de chiffre d'affaires.

Ces subventions ne sont soumises ni à l'impôt sur les sociétés ni à l'impôt sur les revenus et sont exonérées de toutes les contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle¹²⁷.

Suite à l'augmentation du montant de la subvention attribuée dans le cadre du fonds de solidarité, à partir de décembre 2020, les contrôles par

¹²⁶ Le fonds de solidarité a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2020 par l'ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020, jusqu'au 16 février 2021 dans le cadre de la LFI 2021, jusqu'au 30 juin 2021 par décret n° 2021-129 du 8 février 2021, jusqu'au 16 août 2021 par décret n° 2021-840 du 29 juin 2021 et enfin jusqu'au 15 décembre 2021 par décret n° 2021-1087 du 17 août 2021.

¹²⁷ Article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 26 avril 2020.

la DGFIP ont été renforcés, entraînant des retards dans l'attribution du fonds de solidarité aux entreprises. Toutefois, après une période d'adaptation, les dossiers en attente de traitement ont tous été rattrapés et les délais de traitement se sont réduits.

Les contrôles mis en place par la DGFIP

Le dispositif de contrôle du fonds de solidarité repose sur un mécanisme de confrontation automatique des demandes avec des fichiers de contrôles préétablis. Ces fichiers ont été mis en place dès l'origine, puis ont évolué au fil du temps en fonction des données disponibles, des évolutions des critères d'attribution du fonds, des décisions de rejets de demandes antérieures, etc. Il s'agit ainsi de fichiers dynamiques qui sont actualisés en permanence. Ce dispositif de « filtrage » repose sur une coopération quotidienne, en mode agile, entre les services de la DGFIP : le service de la fonction financière et comptable de l'État qui pilote, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal qui élabore et met à jour les fichiers et le service informatique qui les intègre dans le dispositif de suivi des demandes.

Les contrôles a priori et a posteriori ont été renforcés depuis juillet 2020 avec la vérification de l'absence de dépassement du plafond rehaussé de 1 500€ à 10 000 € puis à 200 000 € d'aide au niveau du groupe pour une période donnée pour le fonds de solidarité à compter du mois de septembre et de décembre 2020. Est aussi contrôlé l'absence de dépassement du plafond de 1,8 M€ et 2,3 M€ conformément aux règles relatives à l'encadrement temporaire européen¹²⁸. Des contrôles interviendront toutefois majoritairement a posteriori.

¹²⁸ Sur le fondement de la section 2.6.1 du régime temporaire n° SA.56985 telle que modifiée par la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2021 notifiée sous le numéro SA.100959.

Une première liste de contrôles a posteriori de 91 740 dossiers a été envoyée dans les services fin juillet 2020. Les dossiers à contrôler ont été sélectionnés selon les sept critères de fraude¹²⁹. Compte tenu de la volumétrie, les directions ont été invitées à adapter le nombre de contrôle en fonction de leurs capacités et à les prioriser selon les critères suivants : enjeux, entreprises appartenant à un réseau frauduleux, multi-demandeurs et sociétés en sommeil réactivées pendant la crise sanitaire.

Par ailleurs, la DGFIP a engagé au début de l'année 2021, une opération de contrôle visant à s'assurer que le montant d'aides versées au titre du fonds de solidarité n'excède pas les pertes supportées par les entreprises. Elle vérifie, pour les entreprises qui ont perçu onze mois (mars 2020/janvier 2021) d'aides au titre du FDS, si le montant d'aides excède le total de leur chiffre d'affaires déclaré à la DGFIP sur l'année 2019.

Dans certains cas, cette situation peut s'expliquer par une pratique « optimisant », les règles du fonds autorisant jusqu'en février 2021 les demandeurs à retenir comme chiffre d'affaires de référence soit celui réellement réalisé au titre d'un mois donné de 2019, soit le chiffre d'affaires mensuel moyen sur 2019. Des entreprises ayant une activité fortement saisonnière pouvaient donc légalement majorer le montant de l'aide. L'exclusion dans le calcul du FDS des ventes à distance et à emporter depuis septembre 2020 peut également expliquer certaines situations.

Toutefois, dans 82 % des dossiers identifiés, le montant de FDS obtenu est au minimum supérieur de 50 % au chiffre d'affaires déclaré à l'administration fiscale, ce qui peut laisser soupçonner une fausse déclaration. Afin de concentrer l'action de la DGFIP sur les risques de fraude aux enjeux les plus élevés, une première opération de contrôle a été engagée sur les bénéficiaires présentant une telle situation et ayant perçu plus de 15 000 € au titre du fonds de solidarité sur la période concernée, soit plus de 10 400 dossiers pour un enjeu global de plus de 240 M€.

¹²⁹ Les sept critères de fraude sont les suivants : entreprises en sommeil réactivées pendant la crise sanitaire ; entreprises au régime micro défaillantes à l'IR au titre de 2018 ; entreprises au régime réel défaillantes en 2018 ou 2019 (hors exercice civil) ; entreprises au régime micro créées avant 2017 et ne déclarant pas de chiffre d'affaires en 2017 et en 2018 ; entreprises liées à des entreprises identifiées comme fraudeuses par les services lors du traitement de la demande ou identifiées comme participant potentiellement à un réseau frauduleux par la *task force TVA* ; multi-demandeurs n'exerçant pas des fonctions comptables et dont les demandes déposées sont liées par un même IBAN, un même SPI ou une même adresse mel ; entreprises défaillantes en TVA avant la crise sanitaire et qui ont régularisé leur situation déclarative pendant la crise sanitaire et déposé des déclarations crééditrices.

En l'absence de justification, la totalité de l'aide perçue a fait l'objet d'une reprise et une plainte a été déposée auprès du parquet par les directions locales.

Les comportements frauduleux constatés à l'issue des opérations de contrôles des demandes d'aide au titre du fonds de solidarité feront, en effet, l'objet d'un dépôt de plainte auprès du procureur de la République par les directions concernées. Les premières plaintes relatives aux contrôles engagés ont ainsi été déposées à compter du mois de juillet 2021, après émission des titres de perception. Ainsi, au 31 décembre 2021, plus de 3 000 entreprises pour plus de 2 800 personnes signalées, réparties sur 97 départements ont fait l'objet d'un signalement auprès du parquet au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ou d'une plainte pour un montant total de près de 67 M€.

Enfin, les services locaux ont mis en place d'autres contrôles sur d'autres dossiers d'entreprises identifiées par ailleurs comme ayant potentiellement perçu des fonds à tort.

L'ensemble des contrôles s'est traduit par la confirmation du caractère irrégulier de plus de 81 000 demandes, soit un total de 309 M€ de titres émis. A ces chiffres et au 31 décembre 2021 s'ajoutent environ 19 500 entreprises qui ont reversé des sommes perçues à tort pour 96 M€ sans qu'il soit besoin d'émettre un titre : une grande partie de ces reversements fait suite à des procédures de contrôle.

III.2.2 - Le dispositif « coûts fixes »

Le dispositif dit « coûts fixes », a instauré une aide complémentaire au fonds de solidarité à partir du 31 mars 2021¹³⁰. Cette aide dite « originale » pouvait couvrir, dans la limite de 10 M€, 70 % des charges fixes non couvertes par des contributions aux recettes des entreprises de plus de 50 salariés et 90 % pour les petites entreprises. Elle était ouverte aux entreprises réalisant plus de 1 M€ de chiffres d'affaires mensuel, appartenant à l'une des catégories suivantes : interdites d'accueil du public, secteurs S1 et S1bis, régime « montagne » et « centres commerciaux fermés ». Par ailleurs, parce que certaines petites entreprises ont des coûts fixes plus élevés et que la moyenne et insuffisamment couverts par le fonds de solidarité, le dispositif était accessible aux entreprises de certains secteurs sans critère de chiffre d'affaires (notamment l'hôtellerie et les restaurants de montagne, les discothèques, les zoos et les jardins botaniques, les parcs d'attraction et les établissements thermaux).

¹³⁰ Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021.

Le dépôt des dossiers doit être accompagné d'une attestation d'un tiers de confiance, expert-comptable ou commissaire aux comptes.

La DGFIP a monté une équipe dédiée pour le traitement de ces dossiers. Cette aide complémentaire « coûts fixes » a été mise en place suite aux échanges du gouvernement avec les professionnels du secteur. Toutefois, sa version initiale excluait certaines entreprises pour lesquelles cette aide complémentaire a été jugée pertinente dans un second temps.

Ainsi, en mai 2021¹³¹, le dispositif a été complété avec la création de deux autres régimes distincts :

- une aide « coûts fixes » dite saisonnalité, spécialement adaptée au secteur du tourisme, destinée aux entreprises ayant une activité saisonnière c'est-à-dire ayant réalisé au cours du premier semestre 2019, au moins un mois un chiffre d'affaires mensuel inférieur à 5 % du chiffre d'affaires 2019. Cette aide est calculée sur une période de six mois, tant pour la perte de 50 % de chiffre d'affaires que pour le calcul de l'excédent brut d'exploitation coûts fixes ;

- une aide « coûts fixes » dite groupe destinée aux entreprises appartenant à un groupe ayant saturé le plafond mensuel de 200 000 € du fonds de solidarité au moins un mois d'une des périodes éligibles ou le plafond de 1,8 M€, privant de ce fait au moins l'une des entités du groupe pourtant éligible au fonds de solidarité de la possibilité de déposer une demande d'aide au titre du fonds et en conséquence de bénéficier de l'aide « coûts fixes » originale au titre d'une période éligible. Cette aide est également ouverte aux entreprises ne faisant pas partie d'un groupe et qui ont atteint le plafond de 1,8 M€ par ailleurs.

En août et en octobre 2021¹³², des adaptations supplémentaires ont été prévues de manière notamment à prolonger l'aide « coûts fixes » pour les mois de juillet et d'août, puis de septembre 2021 ; élargir la période de l'aide dite « saisonnalité » de 6 à 8 mois et d'étendre la période de demande au titre de l'aide « groupe » à 8 puis à 9 mois.

Le dispositif « coûts fixes » a été complété en mai 2021, une aide « reprise » spécifique pour les entreprises qui ont acquis, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2020, au moins un fonds de commerce dont l'activité a été interdite d'accueil du public sans interruption entre novembre 2020 et mai 2021 et qui n'ont réalisé aucun chiffre d'affaires en 2020. Cette aide

¹³¹ Décret n° 2021-625 du 20 mai 2021.

¹³² Décret n° 2021-1086 en date du 16 août 2021 et décret n°2021-1338 en date du 14 octobre 2021.

« reprise » a été étendue¹³³ aux entreprises ayant créé un commerce entre le 1^{er} octobre 2019 et le 31 décembre 2020, sous réserve que l'actif net à la fin de l'année 2020 soit au moins égal à 200 000 €.

Dans le contexte de reprise forte de l'activité économique¹³⁴, le gouvernement a mis fin à la fin du mois de septembre 2021 au fonds de solidarité et à l'aide « coûts fixes ». Pour prendre leur relai, a été mise en place une aide « coûts fixes rebond »¹³⁵, destinée aux entreprises, quel que soit leur chiffre d'affaires, qui ont un niveau de charges fixes particulièrement élevé et ont subi une perte de chiffre d'affaires significative à la suite de la crise sanitaire et des mesures de restriction mises en œuvre pour endiguer la progression de l'épidémie ; et une aide « nouvelle entreprise rebond »¹³⁶, pendant de l'aide « coût fixes rebond » pour les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 janvier 2021.

En décembre 2021¹³⁷, une aide dite « fermeture » a été instaurée pour les entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2019, ayant saturé le plafond de 10 M€ de l'aide « coûts fixes », exerçant leur activité principale dans un secteur dit S1/S1 bis, ayant subi pour une partie au moins de leurs activités des mesures administratives empêchant l'exercice de tout ou partie de l'activité et une perte de chiffre d'affaires d'au moins 80 % durant la période éligible et avoir un excédent brut d'exploitation coûts fixes des activités éligibles au cours de la période éligible négatif. Ce montant est plafonné à 25 M€, calculé au niveau du groupe.

Enfin, en janvier 2022¹³⁸, une aide « renfort » pour compenser certaines charges, pour la période éligible de décembre 2021 et janvier 2022, des discothèques et restaurants-bars ayant des pistes de danse affectés par une mesure d'interdiction d'accueil du public en décembre 2021 et janvier 2022.

III.2.3 - Les aides ciblées sur certaines activités en lien avec le secteur du tourisme

En complément des aides du fonds de solidarité et « coûts fixes », certains secteurs d'activités ont bénéficié d'aides spécifiques.

¹³³ Décret n° 2021-1337 du 14 octobre 2021.

¹³⁴ À l'été 2021, les prévisions de croissance à 6,25 % pour 2021.

¹³⁵ Décret n° 2021-1430 du 3 novembre 2021.

¹³⁶ Décret n° 2021-1430 du 3 novembre 2021.

¹³⁷ Décret n° 2021-1664 du 16 décembre 2021.

¹³⁸ Décret n° 2022-3 du 4 janvier 2022 modifié.

En mars 2021¹³⁹, a été mise en place une aide à destination des exploitants de remontées mécaniques de zones de montagne, publics et privés, dont l'activité a été interrompue par les mesures d'interdiction d'accès au public entre le 5 décembre 2020 et le 18 mai 2021 (incluant les missions de sécurisation des domaines skiables).

En octobre 2021¹⁴⁰, le bénéfice du fonds de solidarité a été étendu aux personnes physiques et morales encadrant des activités sportives en zones de montagne durant la même période d'interdiction d'accès au public. Le montant de la subvention est égal pour les personnes morales à 80 % du montant de la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 15 % du chiffre d'affaires de référence et d'un montant total de 1,1 M€ et pour les personnes physiques au montant de la perte de chiffre d'affaires dans la limite d'un montant total de 54 000 €. Ce dispositif n'est pas mis en œuvre par la DGFiP.

En mai 2021¹⁴¹, une aide « stocks » a bénéficié aux entreprises situées dans un territoire ayant fait l'objet d'un confinement en novembre 2020 (métropole et Martinique) et exerçant leur activité principale dans le commerce de détail de l'habillement, de la chaussure, de la maroquinerie et des articles de voyages ou des articles de sports en magasin spécialisé, ou dans le textile, l'habillement et la chaussure sur éventaires et marchés et qui ont bénéficié de l'aide au titre du fonds de solidarité pour le mois de novembre 2020. Le montant de l'aide stocks est égal à 80 % de l'aide du fonds de solidarité perçue au mois de novembre 2020.

En juillet 2021¹⁴², une aide a été mise en place pour les entreprises multi-activités, non éligibles au fonds de solidarité, qui ont subi une interdiction d'accueil du public ininterrompue entre novembre 2020 et mai 2021 au titre d'au moins une de leurs activités et une perte d'au moins 10 % de leur chiffre d'affaires ont bénéficié d'une aide spécifique.

En novembre 2021¹⁴³, une aide « loyers » a instauré une compensation des loyers ou redevances et charges des établissements interdits d'accueil du public pour les mois de février à mai 2021 et qui n'ont pas pu totalement être couverts par le fonds de solidarité et l'aide « coûts fixes ». Le montant de cette aide, calculé mensuellement, correspond au montant de ces loyers ou redevances et charges, duquel sont soustraits les

¹³⁹ Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021.

¹⁴⁰ Décret n° 2021-1295 du 5 octobre 2021.

¹⁴¹ Décret n° 2021-594 du 14 mai 2021.

¹⁴² Décret n° 2021-960 du 20 juillet 2021.

¹⁴³ Décret n° 2021-1488 du 16 novembre 2021.

aides précitées, le résultat lié au surcroît d'activité en ligne et l'éventuelle indemnisation garantie par des assurances. Un mécanisme de calcul de plafonnement est également appliqué dans certains cas afin d'éviter une surcompensation.

En décembre 2021¹⁴⁴, pour la période mensuelle entre le 1^{er} juillet et le 31 octobre 2021, une aide complémentaire au fonds de solidarité a été instaurée pour les entreprises exerçant une activité en S1 ou S1 bis et qui ont bénéficié de l'aide de 1 500 € du fonds de solidarité pour les entreprises de moins de 50 salariés ayant perdu 50 % de chiffre d'affaires. Cette subvention pour chaque période éligible s'élève à 20 % du chiffre d'affaires de référence auquel il est soustrait l'aide de 1 500 €. Elle ne peut excéder 200 000 € au niveau du groupe.

Enfin, les services publics locaux (services publics industriels et commerciaux et services publics administratifs) ont bénéficié de dotations instituées par l'article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 en vue de compenser certaines pertes de recettes¹⁴⁵. Le montant de la dotation versée est égal au montant de la diminution de l'épargne brute, entendue comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, obtenue par la comparaison du niveau constaté en 2020 avec le niveau constaté en 2019.

Contrairement aux aides du fonds de solidarité, les aides « coûts fixes » sont assujetties aux impôts sur les sociétés et sur le revenu et aux prélèvements sociaux.

¹⁴⁴ Décret n° 2021-1582 du 7 décembre 2021.

¹⁴⁵ Décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021

III.2.4 Nombre de bénéficiaires et montants versés au secteur du tourisme au titre du Fonds de solidarité et de ses aides satellites en 2020 et 2021 (en M€)

Tableau n° 10 : nombre de bénéficiaires et montants versés au secteur du tourisme au titre du fonds de solidarités et de ses aides satellites en 2020 et 2021 (en M€)

Dispositifs	Période compensée	Nombre de bénéficiaires	Montants versés (en M€)	Montants moyens versés en €	Part du sous dispositif
<i>Fonds de solidarité volet 1</i>	Mars 2020 – septembre 2021	261 404	15 135,9	57 902	71,5 %
<i>Fonds de solidarité volet 2</i>		3 862	282,3	73 104	1,45 %
<i>Fonds de solidarité volet 2 bis</i>		4	0,05	12 399	0 %
<i>Coûts fixes</i>	Mars-septembre 2021	1 271	879,2	691 708	0,48 %
<i>Coûts fixes saisonnalité</i>	Janvier-juin 2021 ou Janvier-août (option la plus favorable)	95	64,1	674 547	0,04 %
<i>Coûts fixes nouvelle entreprise</i>	Janvier-juin 2021	23	2,7	117 141	0,01 %
<i>Coûts fixes groupe</i>	Janvier-juin 2021 / Juillet-août 2021 / Septembre 2021	61	177,9	2 915 975	0,84 %
<i>Reprise</i>	Janvier-juin 2021	247	7,4	29 917	0,03 %
<i>Dotation SPA/SPIC</i>		173	24 ,3	140 547	0,11 %
<i>Aide remontées mécaniques</i>		125	604,3	4 834 582	2,86 %
<i>Total</i>		267 044	17 178	64 360	100 %

Source : Cour des comptes sur la base de données Chorus

III.3 - Les exonérations et aide au paiement de cotisations et contributions sociales

Plusieurs mesures sociales ont été décidées et articulées entre elles pour soutenir la trésorerie des entreprises. Le report de cotisations et contributions sociales à la nature d'un prêt du point de vue de l'entreprise, tandis que les exonérations de charges sociales et l'aide au paiement de la dette sociale peuvent être définies comme étant des subventions à l'entreprise. Le secteur du tourisme était largement ciblé par ses mesures, étant intégré dans la liste S1.

III.3.1 La suspension des délais de recouvrement des cotisations et contributions sociales : une aide ponctuelle à la trésorerie dont le remboursement s'accélère en 2022

À partir de la mi-mars 2020, les délais régissant le recouvrement des cotisations et contributions sociales non versées à leur date d'échéance ont été suspendus pour toutes les entreprises. Il s'agit des cotisations et contributions salariales et patronales dues au titre de la sécurité sociale, de la retraite complémentaire et de l'assurance chômage ; des contributions patronales dues au titre du Fonds national d'aide au logement (FNAL), du Versement transport (VT) et de la Contribution solidarité autonomie (CSA) ; de l'ensemble des cotisations et contributions recouvrées par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) dans le cadre des guichets uniques et titres simplifiés. Cette mesure a été prorogée plusieurs fois, jusqu'à la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire¹⁴⁶. Il s'agit d'une solution de trésorerie à court terme (moins de trois mois) dont les apurement ont commencé à être lancés en 2021.

Le report de paiement des cotisations et contributions associées a pu être demandé par les employeurs dès le 15 mars 2020 via leur DSN, à leur initiative¹⁴⁷. En revanche, les indépendants ont bénéficié d'un report automatique par défaut des échéances de mars à août 2020 sur les autres échéances de l'année, puis de celles de novembre et décembre 2020, le

¹⁴⁶ Cf. Article 4 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux. Un retour à la normale en matière de paiement des cotisations a été prévu à partir de septembre 2020. À compter d'octobre, avec l'irruption de la deuxième vague, le dispositif de report de cotisations sociales a été réactivé puis adapté en fonction de l'évolution de la pandémie et en fonction de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des entreprises.

¹⁴⁷ Instruction ministérielle du 4 avril 2020

bénéfice de la mesure étant de plus prolongé au-delà du 1^{er} janvier 2021 pour les travailleurs indépendants des secteurs S1 et S1 bis.

III.3.2 - L'exonération exceptionnelle de certaines cotisations patronales

À l'été 2020, une exonération exceptionnelle de certaines cotisations a été décidée par l'article 65 de la troisième LFR pour 2020, puis par l'article 9 de la LFSS 2021. Cette mesure, qui a la nature d'une subvention, concerne notamment les employeurs de moins de 250 salariés dans les secteurs S1 et S1 bis. Elles sont conditionnées à la fermeture de l'activité au public ou à la baisse d'au moins 50 % du chiffre d'affaires par rapport à la même période de l'année précédente. La mesure concerne les cotisations patronales relatives aux assurances sociales et allocations familiales ; aux accidents du travail et maladies professionnelles ; à la solidarité pour l'autonomie ; à l'assurance chômage ; à la contribution au Fonds national d'aide au logement (Fnal). Il s'agit des cotisations patronales dues au titre de la période comprise entre le 1^{er} février 2020 et le 31 mai 2020, réitérées au titre des périodes d'emploi courant à compter du 1^{er} septembre 2020 (pour les employeurs situés en zone de couvre-feu) ou du 1^{er} octobre 2020 (pour les autres employeurs), voire du 31 décembre 2021¹⁴⁸.

III.3.3 - L'aide au paiement de l'ensemble des cotisations et contributions restant dues à l'organisme de recouvrement majoritairement utilisé par le secteur du tourisme

Par ailleurs, il a été décidé d'aider les entreprises bénéficiaires de l'exonération exceptionnelle à payer l'ensemble des cotisations et contributions restant dues à l'organisme de recouvrement au titre des années 2020 et 2021, que cela soit les dettes antérieures à 2020 ou cotisations et contributions reportées en 2020 et 2021. L'aide au paiement n'est affectée aux cotisations dues qu'après application de l'exonération exceptionnelle mise en place dans le cadre de la crise sanitaire et de toute autre exonération totale ou partielle applicable.

L'aide au paiement des cotisations et contributions sociales est égale à 20 % du montant de la masse salariale soumise à cotisations sociales déclarée sur les périodes d'emploi prévues pour l'exonération de cotisations patronales sur la période du 1^{er} février au 31 mai 2020 pour les entreprises de moins de 250 salariés relevant des secteurs particulièrement affectés par la crise économique. Cette mesure a été relancée à partir du

¹⁴⁸ Le décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 a prolongé les mesures jusqu'à décembre 2020, et sur les périodes d'emploi ultérieures pour les employeurs restant soumis à une interdiction d'accueil du public.

mois de septembre 2020 puis en 2021, au-delà du 30 avril 2021, pour les entreprises de moins de 250 salariés relevant des secteurs S1 restant soumises à une interdiction d'accueil du public (y compris celles soumises à des mesures de jauge inférieures à 50 % de l'effectif autorisé). Elle prend la forme d'un crédit imputable sur l'ensemble des sommes dues aux organismes de recouvrement au titre de l'année 2020 (y inclus versement mobilité et forfait social), après application de la nouvelle exonération et de toute autre exonération totale ou partielle applicable (dispositifs de taux réduits, abattements d'assiette, etc.).

III.4 - Le dispositif des prêts garantis par l'État (PGE)

III.4.1 - Le dispositif des PGE classique

Le Gouvernement a mis en œuvre dès mars 2020, en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, un dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises, pour un montant plafond de 300 Md€.

Le dispositif des PGE classiques

Le dispositif de PGE correspond à des garanties de l'État accordées aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement à des entreprises non financières immatriculées en France dans le cadre de la mise en place de mécanismes financiers au profit des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire liée à la covid 19.

Les PGE sont ouverts à la quasi-totalité des entreprises françaises. En sont exclues notamment les entreprises faisant l'objet, au 31 décembre 2019, d'une procédure de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel ou en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire.

Les montants empruntés ne peuvent représenter plus de trois mois de chiffre d'affaires 2019 (soit 25 % du chiffre d'affaires annuel) ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1er janvier 2019. La durée de remboursement des PGE est de six ans, avec une première année de différé d'amortissement et, sur option, une seconde année de différé. Le Gouvernement a annoncé début 2022 la possibilité de prolonger la durée de remboursement de quatre ans et la durée de différé de six mois supplémentaires.

Les entreprises peuvent souscrire un prêt garanti par l'État auprès de leur établissement bancaire habituel ou auprès de plateformes de prêt ayant le statut d'intermédiaire en financement participatif. Pour l'essentiel dans ce cas, le PGE est régi par les mêmes règles que lorsqu'il est souscrit auprès d'une banque.

Les taux négociés par les banques françaises sont compris entre 1 % et 2,5 %, garantie de l'État comprise.

S'agissant des taux, les petites et moyennes entreprises qui souhaitent étaler le remboursement de leurs PGE pourront bénéficier de taux bancaires compris entre 1 % et 2,5 % en fonction du nombre d'années de remboursement. Dans les conditions actuelles de taux, les banques se sont engagées à proposer une tarification maximale de :

- 1 à 1,5 % pour des prêts remboursés d'ici 2022 ou 2023,
- 2 à 2,5 % pour des prêts remboursés d'ici 2024 à 2026, coût de la garantie de l'État compris.

En contrepartie, toutes les entreprises, en particulier les plus grandes, devaient respecter leurs obligations en termes de délais de paiement et s'engager à ne pas verser de dividendes en 2020 à leurs actionnaires en France ou à l'étranger et à ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020.

L'État s'est engagé, dans le respect du cadre temporaire européen, à garantir jusqu'à 90 % des prêts de trésorerie accordés par les établissements de crédit, sociétés de financement et intermédiaires en financements participatifs.

La garantie de l'État couvre un pourcentage du montant du capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance jusqu'à la date d'échéance de son terme, sauf à ce qu'elle soit appelée avant lors d'un événement de crédit. Ce pourcentage est fixé à :

- 90 % pour les entreprises qui, lors du dernier exercice clos, ou si elles n'ont jamais clôturé d'exercice, au 16 mars 2019, emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 Md€ ;
- 80 % pour les autres entreprises qui, lors du dernier exercice clos, réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Mds € et inférieur à 5 Md€ ;
- 70 % pour les autres entreprises.

Dans un contexte de prolongation de la crise sanitaire, le dispositif des PGE a été adapté. La date limite de souscription des prêts a été reportée du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2021 puis au 30 juin 2022 et leur plafond relevé pour certains secteurs, donnant naissance à deux nouvelles catégories de prêts garantis : le « PGE saison », pour le secteur des services

les plus en difficulté et le « PGE aéro », ciblé sur les fournisseurs et les plateformes de la filière aéronautique, pour lesquels le plafond d'emprunt tient compte également du montant des stocks.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé début 2022 que les très petites entreprises (TPE) en situation de grave tension de trésorerie et toutes les associations employeuses ayant souscrit un PGE pourront bénéficier d'un allongement des délais de remboursement de leur PGE de 6 à 10 ans. Après avoir pris contact avec leur banque, ces structures doivent s'adresser à la Médiation du crédit de la Banque de France ou aux conseillers départementaux de sortie de crise. Cette procédure est confidentielle, gratuite et non-judiciaire.

III.4.2 Le PGE saison mis en place pour les entreprises liées au tourisme

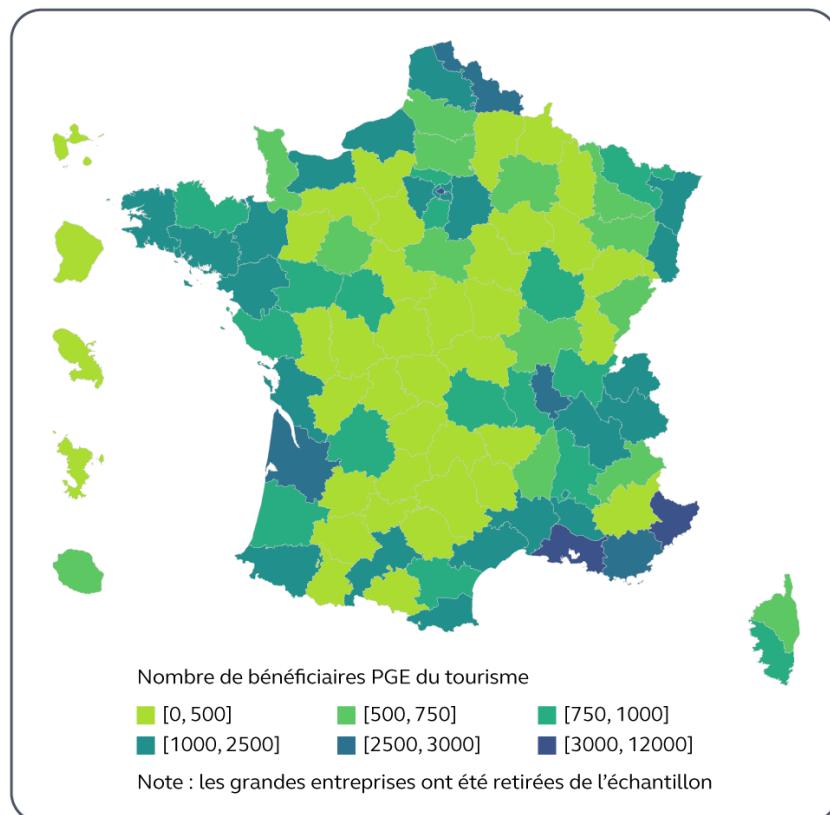
Soucieux d'accompagner et de soutenir les entreprises les plus impactées par la crise covid 19, le gouvernement a annoncé, dans le cadre du plan de soutien du secteur touristique du 14 mai 2020, le renforcement du PGE pour les entreprises des secteurs liés au tourisme¹⁴⁹, en mettant en place le PGE saison.

Proposé dans les réseaux bancaires à compter du 5 août 2020, le « PGE saison » est avant tout un PGE « normal » dans son fonctionnement. Alors que, dans le cas général, le PGE est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires du dernier exercice clos ou deux ans de masse salariale pour les entreprises innovantes et les nouvelles entreprises, le PGE saison bénéficie d'un plafond calculé sur les trois meilleurs mois de CA du dernier exercice clos.

Il peut s'agir d'un complément à un ou deux PGE déjà obtenus ou il peut s'agir d'un premier PGE. Les emprunteurs qui ne sont pas éligibles au PGE « normal » ne sont a fortiori pas éligibles au « PGE saison ».

¹⁴⁹ Hébergement ; Restauration ; Activités des agences de voyage, voyagistes, services de réservation et activités connexes ; Production de films cinématographiques, de vidéo et de programme de télévision ; Projection de films cinématographiques ; Activités créatives, artistiques et de spectacle ; Bibliothèques, archives, musées et autres activités culturelles ; Activités sportives, récréatives et de loisirs ; Autres transports terrestres de voyageurs ; Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport ; Organisation de salons professionnels et congrès ; Activités photographiques ; Transports maritimes et côtiers de passagers ; Transports fluviaux de passagers ; Transports aériens de passagers.

Carte n° 3 : répartition géographique des bénéficiaires PGE du tourisme



Source : Cour des comptes à partir des données Bpifrance

III.5 – Les aides à la reprise et à l'investissement : les interventions du groupe Caisse des dépôts et consignations

1,6 Md€ ont été annoncés dans le cadre du CIT de mai 2020 prévu pour renforcer significativement les enveloppes d'intervention de la Caisse des dépôts et consignations (Banque des territoires et Bpifrance) afin de permettre de prolonger la stratégie de déploiement des interventions en fonds propres dans des opérations immobilières, initiée avec le Plan *Fabius* et largement rôdée depuis auprès de nombreux opérateurs exploitants.

Ces financements annoncés se déclinaient en deux enveloppes de 800 M€ chacune.

La première enveloppe de 800 M€ est consacré à des mesures de financement dont 150 M€ pour des fonds court terme d'urgence, 150 M€ pour renforcer le fonds de garantie du Prêt Tourisme distribué par Bpifrance et 500 M€ de Prêt Relance Tourisme sur fonds d'épargne. Ce nouveau prêt ouvre la possibilité d'utiliser les fonds d'épargne se caractérisant par des maturités longues, à partir de 25 ans jusqu'à 50 ans, pour financer des opérations immobilières et d'infrastructures privées et publiques, en complément des prêts souscrits auprès des banques commerciales ne dépassant généralement pas 15 ans. Cette durée longue constitue un véritable avantage pour les tours de tables immobiliers, la charge financière pesant sur les exploitants par le loyer, étant réduite grâce aux amortissements sur une plus longue période rendus possibles par ces prêts sur fonds d'épargne.

La seconde enveloppe de 800 M€ est consacré à des mesures d'investissement dont 120 M€ pour souscrire aux fonds FIT et FAST de Bpifrance et 150 M€ pour renforcer les fonds propres des associations du Tourisme social, sans actionnaire par définition. Parmi les 150 M€ affectés à cette action, 30 M€ le sont pour les petits acteurs du secteur au chiffre d'affaires inférieur à 5 M€. Ces petits acteurs sont adressés *via* un partenariat spécifique mis en place avec France Active. Cet organisme est davantage en capacité de les approcher et d'instruire les dossiers de financement pour le compte de la Banque des Territoires qui est mieux placée au titre de ses activités passées notamment *via* le Fonds Tourisme Social Investissement (TSI) pour la rénovation des actifs immobiliers des principaux acteurs du secteur, au chiffre d'affaires supérieur à 5 M€.

Durant la période, Bpifrance a maintenu la logique « financement-investissement-accompagnement » du secteur mais en accroissant certaines capacités d'investissement ou en faisant évoluer l'éligibilité des dispositifs. L'objectif était de maintenir à terme la confiance des investisseurs non publics vis-à-vis du secteur, en répondant à court terme aux besoins de trésorerie et de relance et en soutenant à moyen terme de financement des transitions ou aux besoins de certains segments ou territoires. Ainsi, Bpifrance a ouvert les besoins de trésorerie liés à crise de financement aux sujets éligibles pour bénéficier du prêt tourisme et l'a élargi aux ETI. Le prêt Relance Tourisme a été lancé en respectant le cadre adapté de régime d'aides d'État COVID SA 56985, en complément du règlement de minimis.

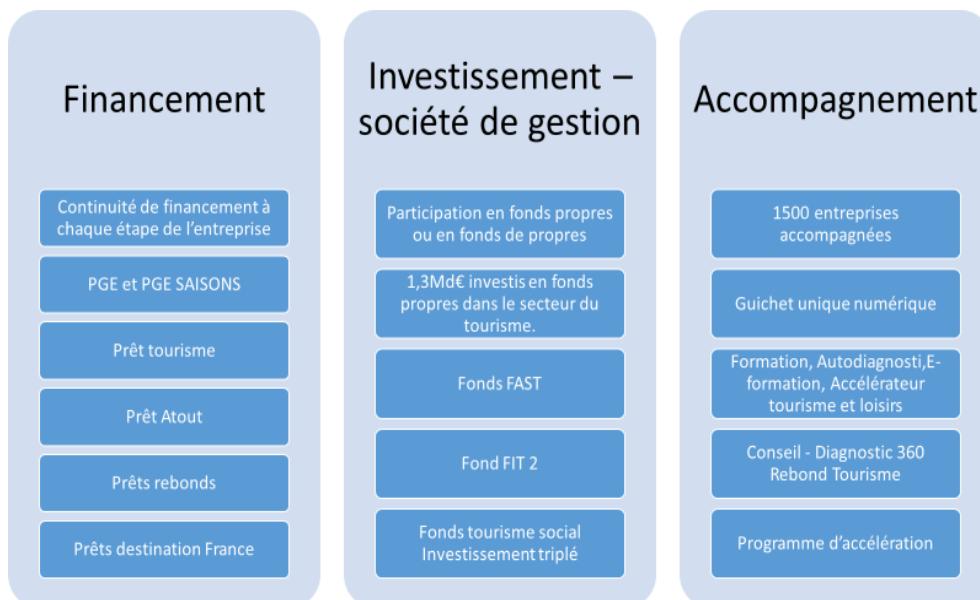
Une relation historique entre Bpifrance et l'hôtellerie

L'une des structures historiques de la Bpifrance est le Crédit Hôtelier, Commercial et Industriel fusionnée en 1980 avec la Caisse Nationale des Marchés de l'État pour donner naissance au CEPME. Depuis cette période, Bpifrance estime entretenir et déployer une proximité et une expertise reconnues par l'écosystème « tourisme » français.

En pratique, Bpifrance accompagne les entrepreneurs et exploitants du secteur touristique de 5 principaux segments (hébergement, activités de loisirs et utilisation du temps libre, restauration, voyagistes / TO et solutions pour le tourisme).

Son outil principal est le prêt tourisme, lequel permet d'avoir un prêt avec une durée d'amortissement pouvant aller jusqu'à 10 ans et bénéficiant de 2 ans de différé.

Schéma n° 5 : synthèse des dispositifs d'aides de Bpifrance au secteur du tourisme en 2020 et 2021



Source : Cour des comptes

La Banque des territoires a contribué au financement des projets portés par Bpifrance pour un total de 273 M€ en 2020 et 2021.

Tableau n° 11 : participation de la Banque des territoires à des fonds de Bpifrance et à la plateforme Alentour en 2020 et 2021 (en M€)

	Engagements			Versements		
	2020	2021	Total	2021	2020	Total
<i>Plan de relance – Bpifrance – FIT2</i>	120	-	120	28,6	37	65,6
<i>Plan de relance – Bpifrance – FIT2 – Prêt tourisme – Hôtellerie</i>	150	50	200	100	100	200
<i>Plateforme numérique Alentour</i>	-	13,6	13,6	-	7,3	7,3
Total	270	63,6	333,6	128,6	144,3	272,9

Source : Cour des comptes – retraitement de données fournies par la Banque des territoires

Tableau n° 12 : engagements pris par la Caisse des dépôts et consignations vis-à-vis du secteur du tourisme entre 2015 et 2019 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montants engagés	16,0	39,0	57,5	83,4	108,7	235	206
Nombre de projets	20	23	34	30	41	48	48
Montant moyen par projet	0,8	1,60	1,69	2,78	2,65	4,89	4,29

Source : Caisse des dépôts et consignations – Banque des territoires – retraités par la Cour des comptes pour 2020 et 2021

Tableau n° 13 : financement de projets d'investissements par la Banque des territoires en 2020 et 2021 dans les opérateurs privés et publics du secteur du tourisme (en M€)

Regroupement des projets par thématique	Engagements			Versements		
	2020	2021	Total	2020	2021	Total
<i>Stations de ski</i>	57	-	57	4	36,4	40,4
<i>Thermalisme</i>	14,6	20,4	35	10,7	3,4	14,1
<i>Hôtellerie</i>	72	79,5	152,5	6,3	33,4	39,7
<i>Parcs d'attraction</i>	27,6	8,7	36,3	5,2	4,7	9,9
<i>Camping</i>	-	13	13	-	3,5	3,5
<i>UCPA/Loisirs</i>	3,9	31,4	35,3	0,2	18,9	19,1
<i>Équipements sportifs</i>	18,7	0,5	19,2	17,5	-	17,5
<i>Ports de plaisance</i>	24,4	2	26,4	-	-	-
<i>Autres</i>	0,7	2	2,7	-	1,3	1,3
<i>Plan de relance – Tourisme social</i>	15	48,4	63,4	-	13,5	13,5
<i>Numérique/ information/outil digital</i>	1,2	0,8	2	0,6	0,5	1,1
Total	235	206,4	441,4	44,4	115,7	160,1

Source : Cour des comptes – retraitement de données fournies par la Banque des territoires

Annexe n° 3 : membres du comité d'accompagnement

Un comité d'accompagnement, réunissant des personnalités extérieures à la Cour aux profils complémentaires, a été constitué pour apporter à l'évaluation une pluralité d'expertise sur le tourisme. Le comité d'accompagnement a été réuni à des phases clefs de l'évaluation :

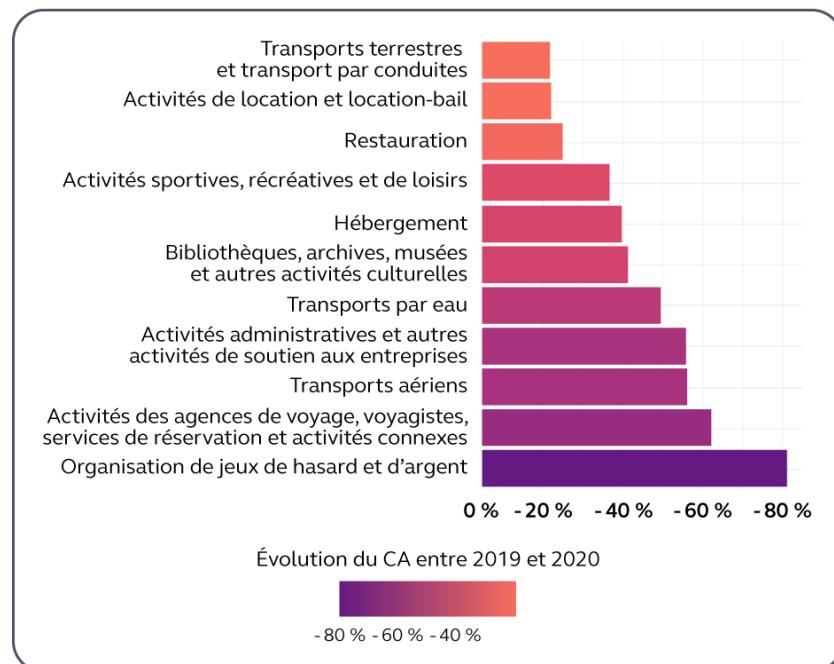
- au démarrage pour contribuer au cadrage des travaux, sur la base d'une proposition de questions évaluatives et de méthode ;
- à mi-parcours pour un point d'étape de l'évaluation et réagir aux premières analyses de l'équipe d'évaluateurs sur la base d'une note intermédiaire ;
- à la fin de l'instruction afin de présenter les conclusions et projets de recommandation des rapporteuses.

Le comité d'accompagnement était composé des personnes suivantes :

- Mme Véronique Brizon, directrice générale d'ADN Tourisme, la fédération nationale des organismes de tourisme ;
- M. Jean-Bernard Bros, consultant, ancien adjoint au maire chargé du tourisme à la Ville de Paris et ancien président de la société d'exploitation de la Tour Eiffel ;
- M. Philippe Duhamel, universitaire, géographe et directeur du groupement d'intérêt scientifique Études touristiques ;
- Monsieur Francesco Frangialli, secrétaire honoraire de l'Organisation mondiale du tourisme ;
- Mme Maria Gravari-Barbas, responsable de la chaire UNESCO en matières culturelles, touristiques et de développement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ;
- M. François Huwart, ancien ministre et ancien président d'Atout France ;
- Mme Audrey Legardeur, directrice du CRT Bretagne ;
- M. Jean-Luc Monteil, vice-président du Medef, président du comité touristique du Medef, dirigeant notamment de la Compagnie financière Colbert et de Ed'En Industries ;
- M. Laurent Queige, directeur général du Welcome City Lab.

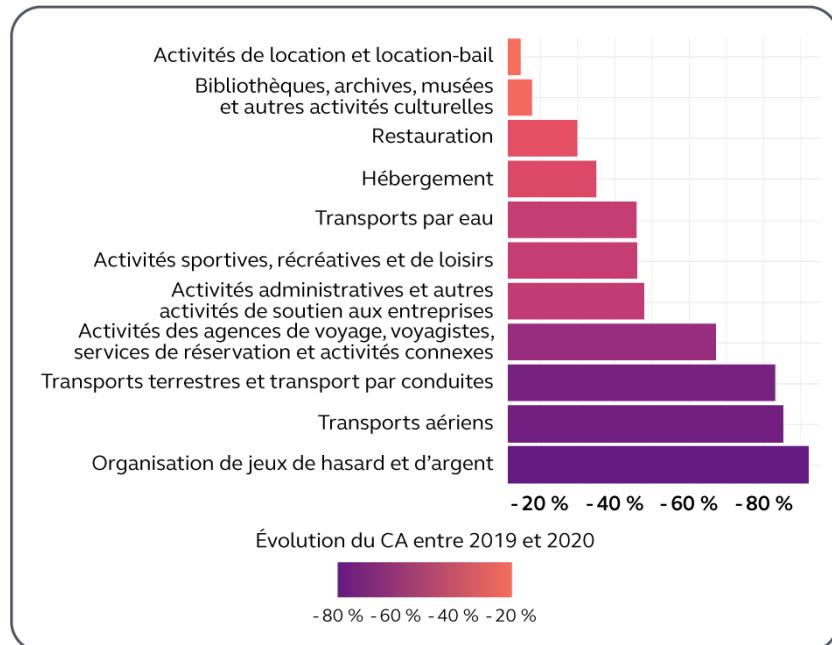
Annexe n° 4 : baisse du chiffre d'affaires des activités touristiques pendant la crise sanitaire dans les différentes activités du secteur du tourisme

Graphique n° 12 : baisse du chiffre d'affaires moyen des activités touristiques entre 2019 et 2020 (en %)



Source : Cour des comptes après exploitation des liasses fiscales 2019, 2020 et 2021

Graphique n° 13 : baisse du chiffre d'affaires moyen des activités touristiques entre 2019 et 2021 (en %)



Source : Cour des comptes après exploitation des liasses fiscales 2019, 2020 et 2021

**Annexe n° 5 : chiffre d'affaires en outre-mer
en 2020 et 2021 par rapport à 2019 et taux
de compensation par les aides versées**

**Tableau n° 14 : évolution moyenne du chiffre d'affaires en outre-mer
en 2020 et 2021 par rapport à 2019 et taux de compensation
par les aides versées**

Départements	Évolution du chiffre d'affaires par rapport à 2019			Total aides touchées en 2020 et 2021	Taux de compensation
	2019 -2020	2019 -2021	Baisse cumulée 2020 et 2021 (en M€)		
<i>Guadeloupe (971)</i>	- 40 %	- 31 %	- 0,53	0,32	60 %
<i>Martinique (972)</i>	- 34 %	- 20 %	- 0,42	0,18	43 %
<i>Guyane (973)</i>	- 34 %	- 19 %	- 0,09	0,06	68 %
<i>La Réunion (974)</i>	- 34 %	- 27 %	- 0,65	0,40	61 %
<i>Mayotte (976)</i>	- 20 %	2 %	- 0,02	0,02	134 %
Total général			- 1,71	0,99	58 %

Source : Cour des comptes à partir des données des liasses fiscales 2019, 2020 et 2021 et des données des administrations

Annexe n° 6 : évolution du chiffre d'affaires moyen pour les différentes activités du secteur du tourisme et dans certains territoires en 2020 et 2021 par rapport à 2019

Tableau n° 15 : évolution du chiffre d'affaires moyen pour les différentes activités du secteur du tourisme en France en 2020 et 2021 par rapport à 2019

<i>Moyenne de l'évolution des chiffres d'affaires</i>	Entre 2019 et 2020	Entre 2019 et 2021	Moyenne 2020-2021
<i>Organisation de jeux de hasard et d'argent</i>	- 81,37 %	- 91,70 %	- 86,54 %
<i>Activités des voyagistes</i>	- 68,41 %	- 75,88 %	- 72,15 %
<i>Transports aériens de passagers</i>	- 56,81 %	- 84,47 %	- 70,64 %
<i>Transports fluviaux de passagers</i>	- 68,01 %	- 56,61 %	- 62,31 %
<i>Activités des agences de voyage</i>	- 58,25 %	- 61,88 %	- 60,07 %
<i>Cafétérias et autres libres-services</i>	- 49,62 %	- 58,47 %	- 54,05 %
<i>Transport ferroviaire interurbain de voyageurs</i>	- 17,00 %	- 87,36 %	- 52,18 %
<i>Téléphériques et remontées mécaniques</i>	- 14,89 %	- 87,65 %	- 51,27 %
<i>Organisation de foires, salons professionnels et congrès</i>	- 58,23 %	- 44,26 %	- 51,25 %
<i>Activités des parcs d'attractions et parcs à thèmes</i>	- 42,24 %	- 54,68 %	- 48,46 %
<i>Autres services de réservation et activités connexes</i>	- 59,05 %	- 37,31 %	- 48,18 %
<i>Transports maritimes et côtiers de passagers</i>	- 49,41 %	- 41,73 %	- 45,57 %
<i>Gestion des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires</i>	- 51,79 %	- 37,64 %	- 44,72 %
<i>Hôtels et hébergement similaire</i>	- 46,09 %	- 36,57 %	- 41,33 %
<i>Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée</i>	- 40,45 %	- 33,96 %	- 37,21 %
<i>Restauration traditionnelle</i>	- 31,34 %	- 32,73 %	- 32,04 %

<i>Moyenne de l'évolution des chiffres d'affaires</i>	<i>Entre 2019 et 2020</i>	<i>Entre 2019 et 2021</i>	<i>Moyenne 2020-2021</i>
<i>Autres activités récréatives et de loisirs</i>	- 35,81 %	- 28,06 %	- 31,94 %
<i>Débits de boissons</i>	- 24,27 %	- 27,75 %	- 26,01 %
<i>Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport</i>	- 21,47 %	- 26,56 %	- 24,01 %
<i>Gestion des musées</i>	- 54,58 %	9,09 %	- 22,75 %
<i>Autres transports routiers de voyageurs</i>	- 28,64 %	- 13,29 %	- 20,96 %
<i>Location de courte durée de voitures et de véhicules automobiles légers</i>	28,69 %	- 2,15 %	- 15,42 %
<i>Restauration de type rapide</i>	22,26 %	- 2,34 %	- 12,30 %
<i>Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs</i>	- 10,82 %	11,25 %	0,21 %
<i>Gestion des jardins botaniques et zoologiques et des réserves naturelles</i>	- 8,67 %	18,35 %	4,84 %
<i>Secteur tourisme</i>	- 43,2 %	- 49,3 %	- 46,25 %

Source : Cour des comptes à partir des liasses fiscales 2019, 2020 et 2021

Tableau n° 16 : évolution du chiffre d'affaires moyen dans certains départements et régions en France en 2020 et 2021 par rapport à 2019

	Rhône (69) - Lyon	Alsace (67) - Strasbourg	Gironde (33) - Bordeaux	Région Nouvelle-Aquitaine	Bouches-du-Rhône (13) - Marseille	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	Finistère (29) - Quimper	Région Bretagne	Corse
<i>Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises</i>	- 51 %	- 54 %	- 51 %	- 46 %	- 53 %	- 21 %	- 36 %	- 38 %	- 21 %
<i>Activités de location et location-bail</i>	- 16 %	69 %	- 6 %	-	- 22 %	- 2 %	4 %	42 %	3 %
<i>Activités des agences de voyage, voyagistes, services de réservation et</i>	- 58 %	- 44 %	- 46 %	- 60 %	- 59 %	- 56 %	- 74 %	- 63 %	- 52 %

	Rhône (69) - Lyon	Alsace (67) - Strasbourg	Gironde (33) - Bordeaux	Région Nouvelle-Aquitaine	Bouches-du-Rhône (13) - Marseille	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	Finistère (29) - Quimper	Région Bretagne	Corse
<i>activités connexes</i>									
<i>Activités sportives, récréatives et de loisirs</i>	- 41 %	- 35 %	- 30 %	- 24 %	- 22 %	- 14 %	- 21 %	- 21 %	- 15 %
<i>Bibliothèques, archives, musées et autres activités culturelles</i>	-	- 26 %	- 20%	- 11 %	20 %	7 %	- 13 %	-	-
<i>Hébergement</i>	- 19 %	- 23 %	- 20%	- 13 %	- 13 %	- 14 %	- 15 %	- 16 %	- 10 %
<i>Organisation de jeux de hasard et d'argent</i>	- 45 %	-	- 5%	- 38 %	- 50 %	- 50 %	- 47 %	- 49 %	-
<i>Restauration</i>	- 32 %	- 34 %	- 31%	- 24 %	- 18 %	- 26 %	- 18 %	- 29 %	- 30 %
<i>Transports aériens</i>	- 8 %	- 64 %	104 %	45 %	- 55 %	- 27 %	-	- 47 %	32 %
<i>Transports par eau</i>	- 12 %	- 61 %	- 23 %	- 12 %	- 64 %	- 37 %	- 57 %	- 29 %	- 6 %
<i>Transports terrestres et transport par conduites</i>	- 21 %	3 %	- 13 %	- 23 %	- 17 %	- 42 %	- 23 %	- 45 %	- 12 %

Source : Cour des comptes à partir des données des liasses fiscales 2019, 2020 et 2021

Annexe n° 7 : enquête de la Cour des comptes auprès des entreprises bénéficiaires des aides

A - Méthode et objet du sondage auprès des entreprises bénéficiaires des mesures de soutien au secteur du tourisme

Périmètre retenu

La base de contacts a été constituée à partir de la liste des entreprises (au sens du SIREN) bénéficiaires du fonds de solidarité et de ses aides satellites (coûts fixes notamment). L'ensemble ciblé porte plus précisément sur l'ensemble des bénéficiaires du programme 357 et faisant partie du périmètre du tourisme, tel que défini dans le cadre de l'évaluation (Cf. annexe n° 2). Parmi ces entreprises, des profils de cumul avec d'autres dispositifs d'aides ont été reconstruits. Les aides prises en compte incluent les prêts garantis par l'État (PGE) obtenus (sur la base des données des bénéficiaires de PGE en 2020 et en 2021) et l'activité partielle. Ainsi, 3 bases de données ont été mobilisées.

Retraitements préalables

Dans la mesure où les trois bases de données utilisées ont des origines différentes, certaines divergences ont pu apparaître. Dès lors, pour les entreprises retenues, plusieurs retraitements ont été effectués.

La base de données est concaténée à partir des SIREN. Or, la base de données de l'ASP détaillait les montants par SIRET. Dans certains cas marginaux, plusieurs SIRET font référence à un seul SIREN. Ce faisant, un SIREN unique est conservé et le montant d'aide final est égal à la somme des montants de chacun des SIRET.

Afin d'harmoniser la donnée relative aux effectifs, le maximum renseigné sur la période (2020 et 2021) dans les différentes bases de données est retenu pour chaque SIREN. Concernant les codes NAF, ceux-ci ont été extraits de la base SIRENE afin d'éviter les divergences. Enfin, en termes de localisation géographique, les SIREN ont été rassemblés selon qu'il s'agisse d'une entreprise localisée en Île-de-France, outre-mer ou Métropole.

Taille de l'échantillon

Afin d'être en mesure d'estimer une proportion au seuil de confiance de 95 % et avec une marge d'erreur de 2 %, l'objectif consiste à obtenir environ 2 400 réponses.

Compte-tenu des précédentes études, une hypothèse d'un taux de retour de 10 % a été initialement retenue. Une première sélection de 24 000

entreprises a été effectuée. Lors de cette première sollicitation, le seuil de 5 % de répondants a été atteint. Dans un second temps, une nouvelle sélection de 24 000 entreprises a eu lieu afin d'atteindre la cible de 2 400 réponses.

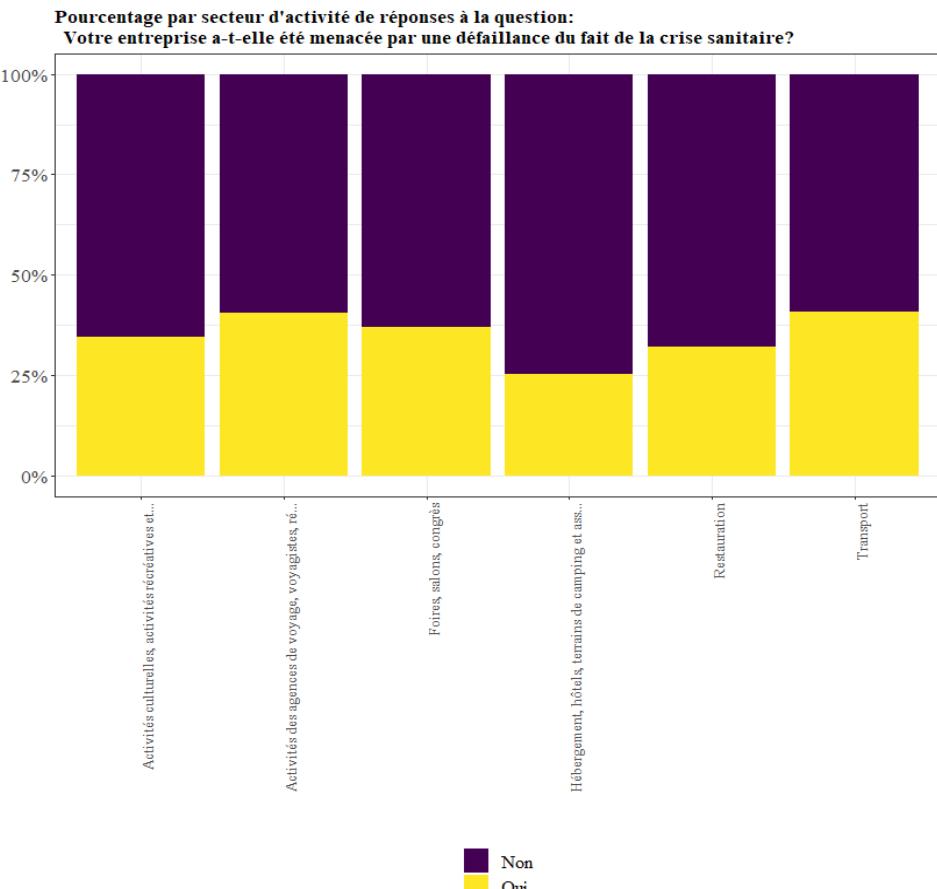
À la clôture du sondage, le 30 mai, près de 2 300 réponses ont finalement été recueillies, sur environ 48 000 entreprises sollicitées. La Cour des comptes a redressé ces réponses pour n'en retenir que 2 000, correspondant à la répartition du panel représentatif du secteur.

B – Synthèse des résultats du sondage

Le sondage a été réalisé sur un échantillon de 2 000 répondants parmi lesquels 1500 environ sont des dirigeants d'entreprise. Les entreprises de ces répondants opèrent dans le secteur du tourisme et ont toutes bénéficié d'au moins un dispositif d'aide pendant la crise sanitaire. Un tiers de ces entreprises opère dans le domaine de la restauration et un quart opère dans l'hébergement.

1 - Un retentissement considérable de la crise sanitaire sur le secteur du tourisme

La crise sanitaire a affecté de manière sensible le secteur du tourisme. Ainsi, entre 2019 et 2020 les entreprises du secteur ont connu une baisse de 45 % de leur chiffre d'affaires. Cependant, 70 % des répondants estiment que leur entreprise n'a pas été menacée par une défaillance du fait de la crise sanitaire. Le fait d'avoir reçu des aides a vraisemblablement permis à ces répondants de limiter leur risque de défaillance. Il faudrait toutefois comparer ce risque ressenti avec des entreprises qui n'ont pas bénéficié d'aides.



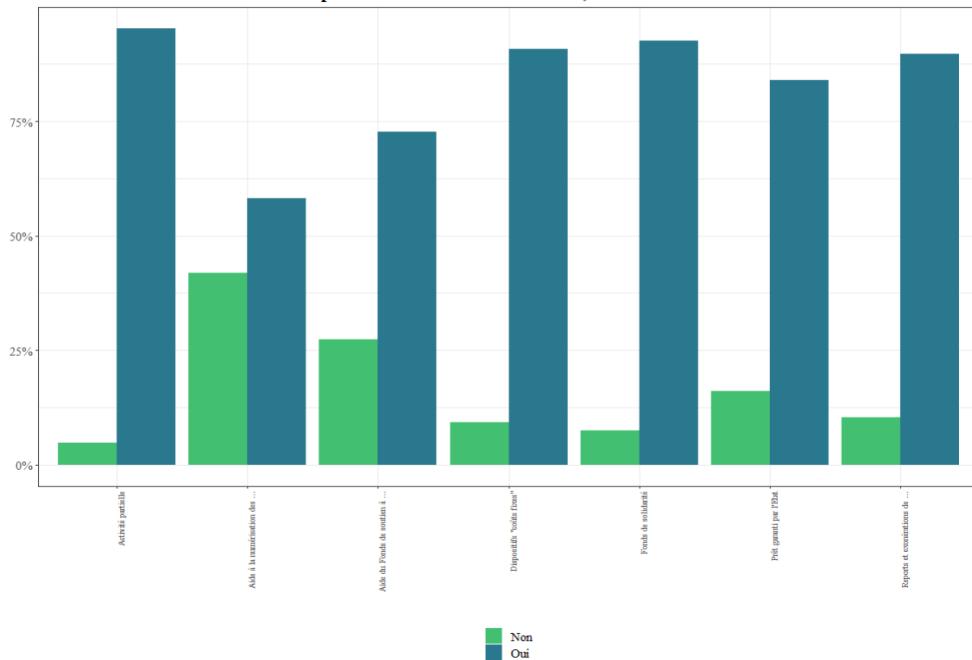
Ce choc économique considérable affecte de manière variable les différentes activités du secteur touristique. En effet, les activités dont l'activité même a été interrompue sont en général les plus menacées de défaillance (transports et agences de voyages). Certaines activités, dont la restauration, parviennent à atténuer légèrement la perte de chiffre d'affaires en développant des modes de fonctionnement alternatifs comme la vente à emporter (perte de 29 % du chiffre d'affaire pour la restauration contre 43 % pour le tourisme en général).

Le secteur du tourisme a donc été extrêmement affecté par la crise sanitaire avec des différences selon les activités.

2 - Des dispositifs d'aides d'urgence qui ont permis de limiter efficacement les défaillances

Les différents dispositifs d'aide ont permis de limiter très significativement les risques de défaillance selon la majorité des répondants. La large gamme de dispositifs permet d'accompagner des entreprises dans des situations très différentes. Certaines aides, comme l'activité partielle, ont permis d'accompagner des entreprises en situation de risque critique de défaillance. D'autres aides, comme les aides à la numérisation ont permis d'accompagner des entreprises dans une situation financière un peu moins critique que les précédentes.

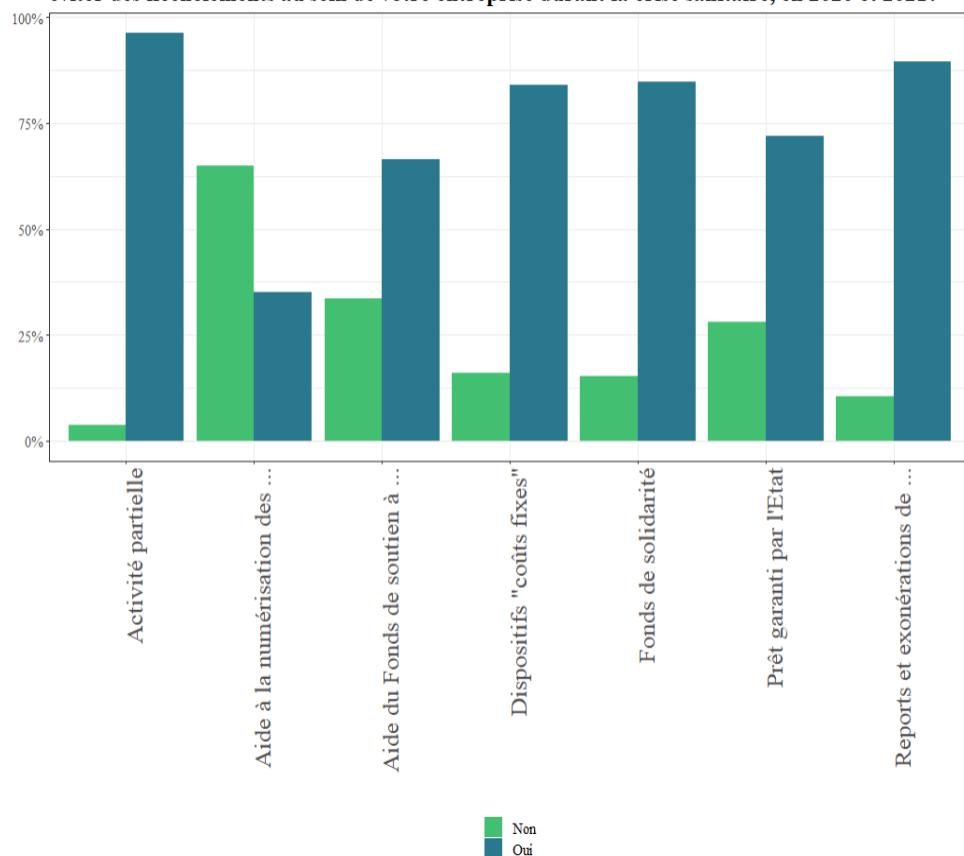
Selon vous, les dispositifs dont vous avez bénéficié ont-ils été utiles pour éviter la défaillance de votre entreprise durant la crise sanitaire, en 2020 et 2021?



Des activités différentes recourent à des aides différentes. Ainsi, les répondants de l'activité de restauration et de transport, qui ont été extrêmement affectés, ont eu recours à l'activité partielle à plus de 65 %. D'autres activités, comme l'organisation de foires et de salons, qui comportent une phase de préparation réalisable en dépit des restrictions ont moins eu recours à l'activité partielle (35 % d'activité partielle pour les foires et salons).

En général, ces aides ont permis de maintenir l'emploi dans les entreprises et de préparer le redémarrage dans de meilleures conditions. Les aides ont permis aux entreprises qui connaissaient une interruption de leur activité de ne pas licencier. Ainsi, pour 95 % des bénéficiaires de l'activité partielle, celle-ci leur a permis de maintenir des emplois. De plus, selon les répondants, les dispositifs qui ne sont pas spécifiquement dédiés au maintien de l'emploi, comme les PGE, concourent également à limiter les licenciements (les PGE permettraient à 72 % un maintien de l'emploi).

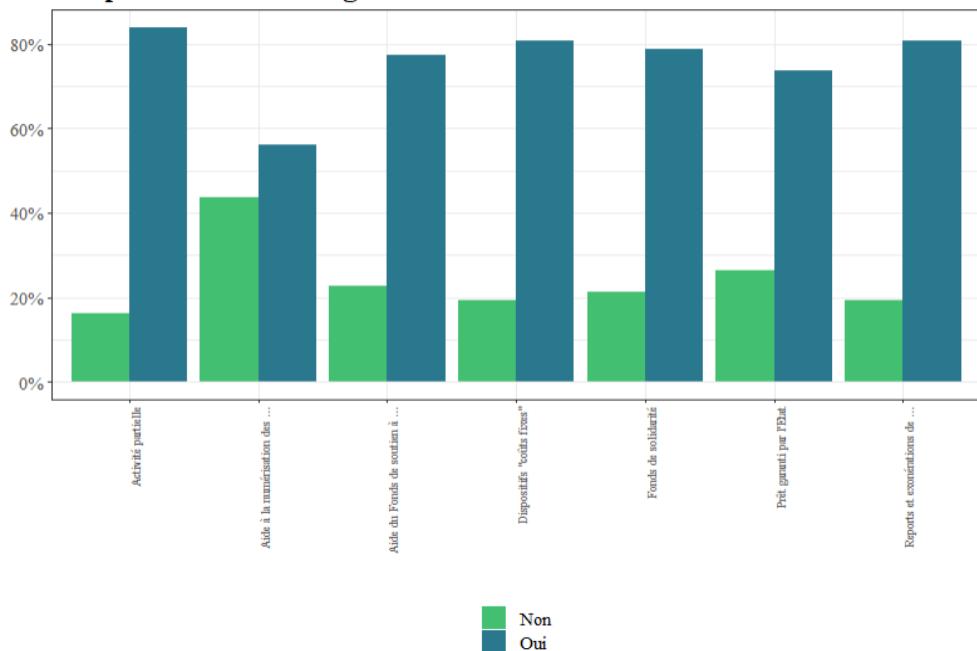
Selon vous, les dispositifs dont vous avez bénéficié ont-ils été utiles pour maintenir l'emploi et éviter des licenciements au sein de votre entreprise durant la crise sanitaire, en 2020 et 2021?



Les aides ont notamment permis un meilleur redémarrage à la fin de la crise sanitaire selon les répondants. 84 % des répondants qui ont bénéficié de l'activité partielle estiment qu'elle leur a permis une meilleure reprise. Les aides ont vraisemblablement aidé les entreprises à redémarrer

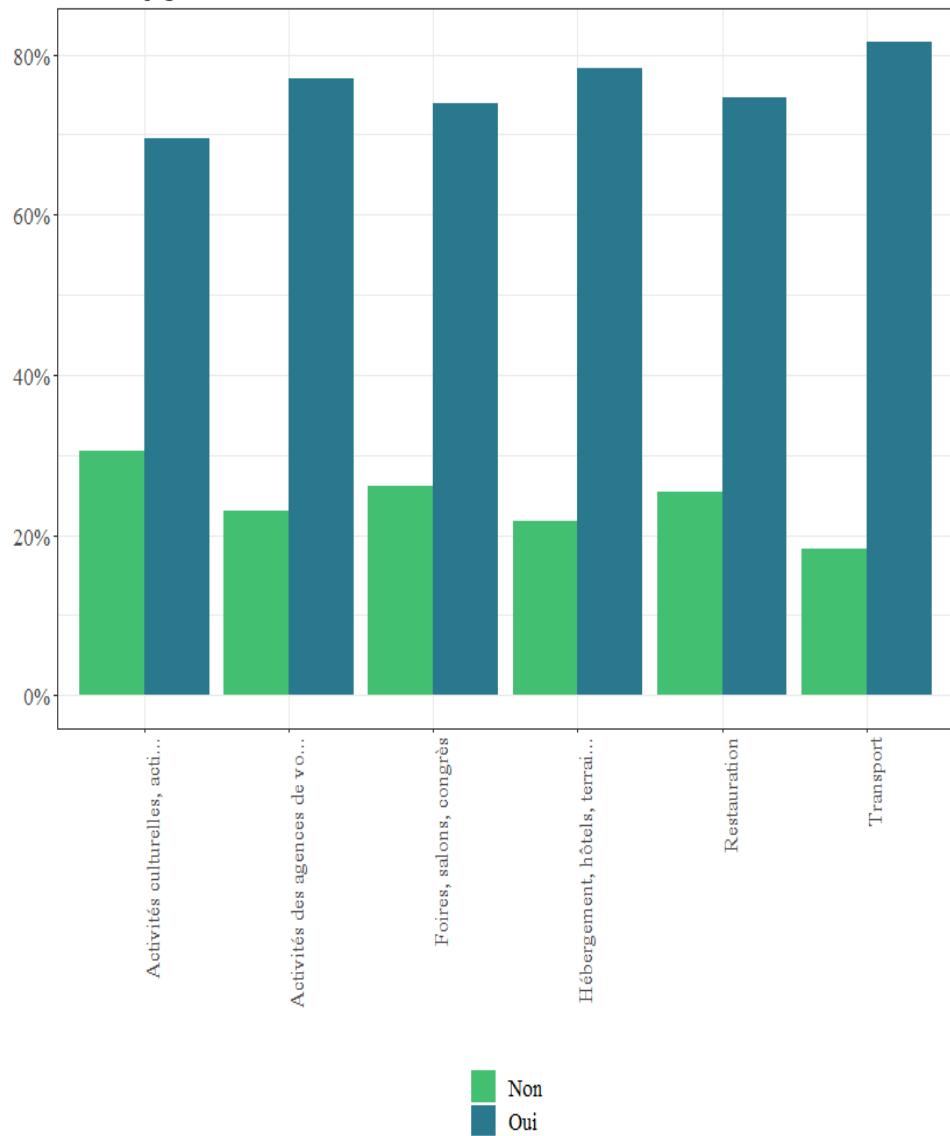
en leur permettant de faire face à leurs dépenses. De plus, le maintien de l'emploi grâce aux aides permet aux entreprises de conserver leurs compétences au moment où le secteur connaît de graves difficultés à recruter.

Selon vous, les dispositifs dont vous avez bénéficié ont-ils été utiles pour le redémarrage de l'activité?



Les répondants sont satisfaits à 78 % de l'accompagnement proposé. Toutefois il faut noter que les activités culturelles sont celles pour lesquelles le taux d'insatisfaction est le plus fort, puisqu'il atteint près de 30 %). Pour les autres activités, le taux de satisfaction est très homogène.

Réponse par secteurs à la question: Considérez-vous que votre établissement a été suffisamment accompagné durant la crise sanitaire en 2020 et 2021 ?

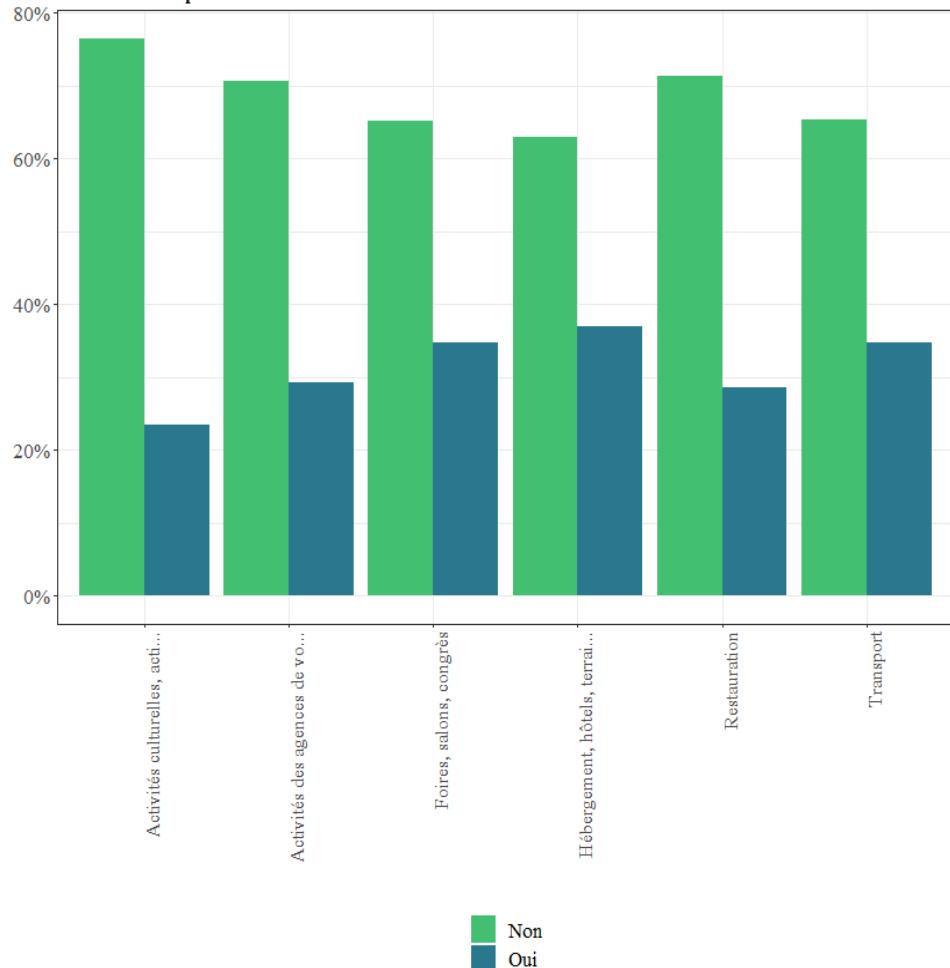


3 - Des aides qui montrent certaines limites, en termes d'amélioration des pratiques et de soutenabilité

Les aides thématiques proposées ne semblent pas atteindre leurs objectifs. Pour 63 % des répondants, il n'y a pas eu d'avancées en termes de transition écologique au cours de la crise. Ce constat semble porté par deux tendances. D'une part, le secteur du tourisme est peu poussé vers la transformation écologique. Certaines activités ont même un mode de fonctionnement par essence difficilement compatible avec la transition écologique, comme par exemple le transport aérien. De plus, l'effet de la crise conduit vraisemblablement les acteurs du secteur à se consacrer à des priorités de court terme plutôt qu'à la transition écologique.

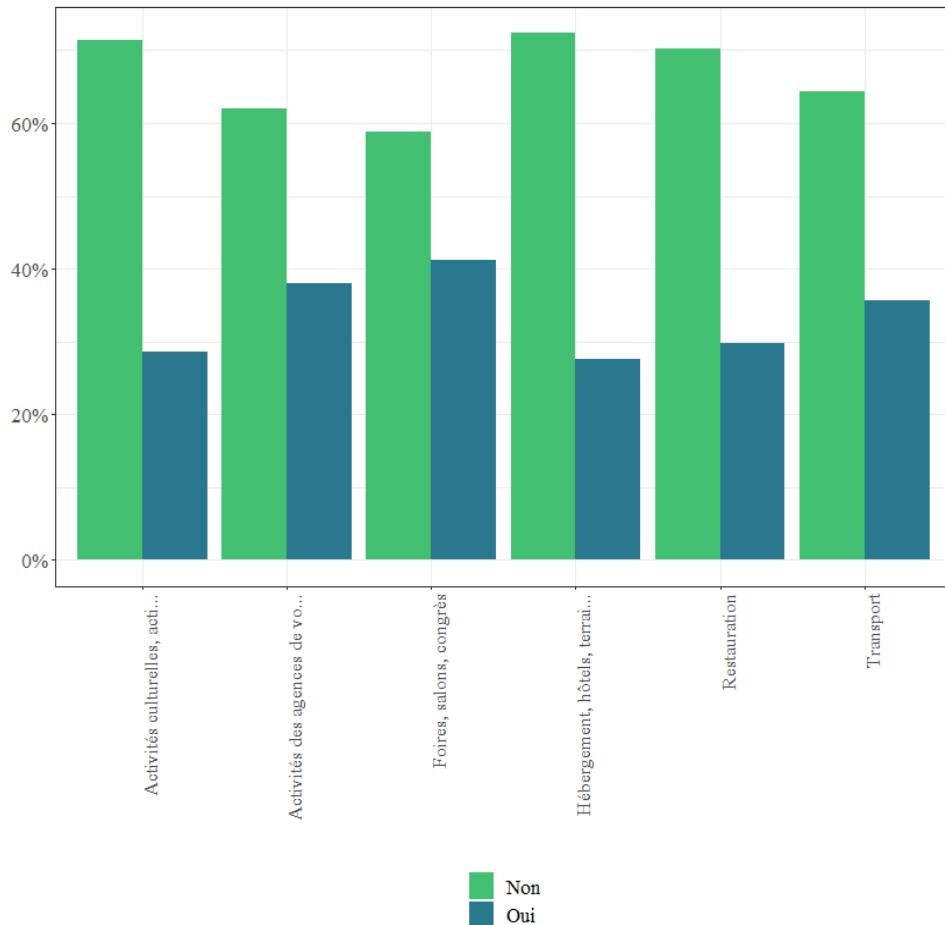
Ainsi, il semblerait que le moment de la crise sanitaire n'a pas permis de mieux prendre en compte les enjeux de la transition écologique.

Réponse par secteurs à la question: Y-a-t-il eu des avancées en termes de transition écologique dans votre entreprise en 2020 et 2021?



De la même façon, 68 % des répondants bénéficiaires d'aide à la numérisation estiment ne pas avoir augmenté leurs pratiques numériques entre 2020 et 2021 ou n'estiment pas que cette transformation a été favorisée par les aides à la numérisation des activités. Cela pose question quant à l'efficience de ce dispositif.

Réponse par secteurs à la question: Si vous constatez une augmentation d'au moins une pratique numérique en 2020 et 2021, selon vous, ces avancées ont-elles été favorisées par les mesures de soutien à la transition numérique des entreprises durant la crise sanitaire?



Ainsi, les dispositifs thématiques d'accompagnement aux transitions écologique et numérique semblent avoir assez peu fait leurs preuves. Nous pouvons aussi nous interroger quant à la pérennité de ces aides d'urgence puisque 41 % des répondants ayant reçu un PGE ont demandé un étalement de son remboursement. Il se peut que ces aides aient permis à certaines entreprises de survivre à la crise sanitaire sans améliorer fondamentalement leur situation économique.