

N° 2298

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT TOURISME

PAR M. ÉRIC STRAUMANN

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS	9
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 : « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS »	9
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 : « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »	11
SECONDE PARTIE : ANALYSE THÉMATIQUE.....	15
I. LA NUMÉRISATION DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE : ENTRE DÉFIANCE ET OPPORTUNITÉ.....	15
A. LES CONSÉQUENCE DE L'E-TOURISME : UN ÉLARGISSEMENT DU MARCHÉ DE LA LOCATION MAIS DES TENSIONS DANS CERTAINES ZONES URBAINES.....	15
1. Un e-tourisme en croissance constante qui bouleverse le secteur du tourisme ..	15
2. Des effets contrastés en fonction des territoires, entre opportunités de développement, complémentarité avec l'offre traditionnelle et mise à mal du marché locatif traditionnel	16
3. Les plateformes favorisent-elles le sur-tourisme ?	17
B. L'E-TOURISME : UN SECTEUR EN PERPÉTUELLE MUTATION QUI REQUIERT UNE ATTENTION CONSTANTE DES POUVOIRS PUBLICS	18
1. Airbnb, Booking, Expedia : des acteurs nettement identifiés par les pouvoirs publics sur lesquels sont concentrés les dispositifs d'encadrement.....	18
a. Les plateformes d'intermédiation de l'économie collaborative.....	18
b. Les agences de voyage en ligne (dites OTA pour « online tourism agency »)....	19
2. Une concurrence accrue entre acteurs du numérique, due à l'émergence de nouveaux acteurs et à une mutation des positionnements de chacun.....	20
a. Une concurrence accrue entre acteurs du numérique	20
b. Une mutation des positionnements et une diversification des activités des acteurs du tourisme numérique.....	21

C. UN ENCADREMENT CROISSANT DES RELATIONS ENTRE ACTEURS TRADITIONNELS ET PLATEFORMES QUI PRÉSENTE ENCORE DES LIMITES	21
1. L'encadrement de l'usage du numérique dans le secteur du tourisme fait l'objet, depuis plusieurs années, d'un travail législatif et réglementaire important	21
2. Cet encadrement, néanmoins, présente encore certaines lacunes et faiblesses...	23
a. Les avis sur internet demeurent insuffisamment encadrés	23
b. Le seuil des 120 jours de location pour les locations meublées ne paraît pas pleinement satisfaisant.....	24
c. Une mise en œuvre difficile des obligations légales des plateformes de faire figurer dans leurs annonces les numéros d'enregistrement des loueurs	24
d. Le code du commerce dans son ensemble pourrait faire l'objet d'une refonte ...	25
3. Une pacification des relations entre acteurs traditionnels et plateformes numériques	25
a. Les relations entre acteurs traditionnels du tourisme et acteurs de l'e-commerce semblent aujourd'hui pacifiées	25
b. Certains griefs subsistent néanmoins.....	26
II. UNE SIMPLIFICATION DES MODALITÉS DE CALCUL DE LA TAXE DE SÉJOUR APPELÉE DES VŒUX DE TOUS	26
1. Les modalités de collecte et de calcul de la taxe de séjour paraissent, à l'ensemble des acteurs, d'une complexité excessive	26
2. Les plateformes font part de très grandes difficultés à assurer la mission de collecte de la taxe de séjour qui leur est confiée	28
3. Une simplification des modalités de calcul de la taxe est aujourd'hui demandée par l'ensemble des acteurs	29
CONCLUSION	30
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	33
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES.....	35

INTRODUCTION

Le tourisme est un secteur stratégique de l'économie française. **Il représente 7,2 % du PIB**, soit deux fois la part du secteur agricole ⁽¹⁾, ainsi que **2 millions d'emplois directs et indirects, 313 000 entreprises, dont une majorité de très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME)** qui participent au dynamisme des tissus économiques locaux ⁽²⁾.

L'économie touristique contribue de façon structurelle au rééquilibrage de la balance courante. **L'excédent de la balance des services s'est accru en 2018 (23,8 Md€, après 20,2 Md€ en 2017)**, notamment sous l'effet de l'amélioration de nos recettes touristiques ⁽³⁾.

Avec plus de 90 millions de visiteurs internationaux accueillis en 2018, outre-mer inclus, la France a battu un nouveau record de fréquentation (+ 3 % par rapport à 2017 où l'on avait compté 86,9 millions de touristes) et demeure la **première destination touristique mondiale** ⁽⁴⁾. C'est une augmentation significative, bien que moindre que celle de 2017, année au cours de laquelle les flux des visiteurs étrangers avaient progressé de 5,1 %, soit la hausse la plus marquée depuis 10 ans, mais résultant en partie d'un phénomène de « *rattrapage* » consécutif aux attentats de novembre 2015 à Paris et juillet 2016 à Nice. Les bons chiffres de l'année 2018 témoignent du fait qu'au-delà de ces effets conjoncturels, **la fréquentation touristique s'inscrit dans une dynamique de hausse durable**. La France devance ainsi l'Espagne, qui a accueilli 82,8 millions de touristes internationaux, et les États-Unis, qui en ont reçu 80,1 millions ⁽⁵⁾. Les recettes du secteur **augmentent de 6,5 % pour atteindre 55,5 milliards d'euros**.

Les premiers chiffres disponibles pour l'année 2019 tendent à confirmer cette dynamique positive, malgré un premier trimestre marqué par les mouvements sociaux. Ceux-ci ont entraîné une baisse de fréquentation, qui a plus particulièrement touché l'Île-de-France et eu, au cours de l'hiver, des conséquences sur les stations de sport d'hiver. Un rapport publié par nos collègues Jean-René Cazeneuve et Roland Lescure indique que « *le tourisme parisien est l'un des secteurs les plus touchés par les conséquences économiques du mouvement des gilets jaunes (...) la comparaison européenne des taux*

(1) Agrégation de toutes les dépenses tirées de l'activité touristique : hébergement, restauration, transports non urbains, etc.

(2) Deprez-Audebert (Marguerite) et Martin (Didier), députés, rapport d'information sur le tourisme, 24 juillet 2019, n° 2190

(3) Données communiquées à votre rapporteur par la direction générale du Trésor

(4) Données communiquées à votre rapporteur par Atout France

(5) Le 4 pages de la DGE n° 88 juillet 2019, Plus de 89 millions de touristes étrangers en France en 2018

d'occupation hôteliers au premier trimestre 2019 est à cet égard significative : entre mars 2018 et mars 2019, Bruxelles et Madrid ont respectivement enregistré une hausse de 2,5 points et de 7,8 points de leurs taux d'occupation hôteliers. Sur la même période, le taux d'occupation parisien diminuait de 3,5 points, passant de 78,7 % à 75,2 % »⁽¹⁾. Au deuxième trimestre 2019, néanmoins, la fréquentation des hébergements collectifs touristiques en France métropolitaine, exprimée en nuitées, augmente de 3,5 % par rapport au deuxième trimestre 2018.

Dans ce contexte, **l'objectif que s'est fixé la France d'accueillir 100 millions de touristes d'ici 2020, et de lever 60 milliards d'euros de recettes, paraît atteignable**, à condition de déployer une politique volontariste permettant de pérenniser les résultats positifs, mais encore fragiles, des deux dernières années.

La France, néanmoins, ne semble pas se donner les moyens de ces ambitions. L'architecture budgétaire qui est la nôtre en témoigne : hors dépenses fiscales, l'effort global de l'État peut être évalué à près de 5,1 milliards d'euros (crédits de paiement en 2019) portés par 21 programmes relevant de 13 missions, si l'on s'en tient à l'analyse du *Document de politique transversale (DPT)* consacré au tourisme pour le projet de loi de finances de l'année dernière. À l'exception du programme 134 de la mission « Économie » et du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » qui, depuis 2015, comprend la subvention pour charges de service public versée à Atout France, aucun programme n'est directement consacré au tourisme, ce qui rend difficile le suivi et l'appréciation globale des efforts publics en la matière. **Votre rapporteur regrette qu'aucun programme ne soit consacré au tourisme et identifié comme tel, alors que le secteur représente un enjeu majeur pour notre économie.**

Les statistiques disponibles sur le tourisme, par ailleurs, semblent insuffisantes. Entendus par votre rapporteur et à l'instar des autres acteurs du tourisme, les représentants de la direction générale des entreprises (DGE)⁽²⁾ ont admis « *des difficultés à trouver des séries longues dans le domaine statistique et un morcellement des sources – l'INSEE sur une base nationale, les régions, les professionnels produisant des statistiques – sans raccord méthodologique* ».

À la faiblesse de ces outils de pilotage statistique et budgétaire, s'ajoute un investissement public insuffisant que votre rapporteur souligne dans la première partie de son étude consacrée à l'analyse des crédits affectés au tourisme dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020. La partie thématique de ce rapport est d'abord consacrée aux opportunités et conséquences du numérique sur le secteur du tourisme (I). Une attention particulière est ensuite

(1) Cazeneuve (Jean-René) et Lescure (Roland), députés, rapport sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes », 17 juillet 2019

(2) Audition de Mme Emma Delfau et de M. Olivier Lacoste, le 24 septembre 2019

portée aux modalités de calcul de la taxe de séjour, excessivement complexes, que les acteurs du numérique comme les acteurs dits « *traditionnels* » du tourisme appellent à simplifier (II).

*

* *

Au terme de son analyse, votre rapporteur émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », pour ce qui concerne le tourisme.

PROJET

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS

Comme en 2019, les crédits budgétaires alloués au tourisme sont répartis entre deux programmes appartenant à deux missions distinctes :

- le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » ;

- le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Votre rapporteur regrette qu'un secteur comme le tourisme, qui représente plus de 7 % du PIB français, ne dispose pas *a minima* d'un programme qui lui soit directement et entièrement dédié.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 : « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS »

Jusqu'en 2019, le programme 134 comportait officiellement un objectif de « promotion de l'offre touristique de qualité et du tourisme social » qui a été supprimé. Les politiques publiques inscrites sur le programme 134 poursuivent, désormais, des objectifs de développement de la compétitivité des entreprises et d'encouragement au développement d'un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi, dans une dimension nationale et internationale. Ils contribuent également à la régulation et la sécurisation des marchés et la protection des consommateurs. **La suppression de l'objectif relatif au tourisme, depuis la loi de finances pour 2019, est particulièrement regrettable.**

Comme l'année dernière, les crédits du programme 134 figurent au sein de l'action n° 23 « Industrie et services » – ils étaient, jusqu'à l'exercice précédent inscrits au sein de l'action n° 21 « Développement du tourisme », supprimée dans la loi de finances pour 2019. Ces crédits destinés au soutien aux filières industrielles et de services du tourisme s'élèvent à **0,44 millions d'euros (M€) en autorisations d'engagement (AE) et 0,24 M€ en crédits de paiement (CP) pour 2020**. Ils connaissent donc une forte baisse par rapport aux crédits prévus en PLF 2019 : 4,29 M€ en AE et 1,42 M€ en CP. Ils sont, pour l'année 2020, destinés au financement de marchés de prestations relatifs notamment :

- à la plateforme d'intelligence économique « Veilleinfotourisme.fr », qui permet de mettre à la disposition des acteurs du tourisme, l'ensemble des informations stratégiques sur le tourisme ;

– à la plateforme « datatourisme.gouv.fr », dispositif de collecte, d'uniformisation et de diffusion en open data des données touristiques produites et diffusées par les acteurs institutionnels de tourisme.

En revanche, contrairement à l'année dernière, des crédits d'intervention sont prévus, destinés au financement d'actions collectives en faveur du tourisme. **Ils s'élèvent à 0,39 M€ en AE et 0,21 M€ en CP.** Ces crédits sont destinés à la mise en œuvre des actions en matière de tourisme, telles que les actions de structuration de l'offre touristique et de soutien à la compétitivité des entreprises touristiques, notamment par le développement numérique et l'encouragement de l'innovation ainsi que des actions en faveur du tourisme social.

De manière plus générale, **votre rapporteur regrette la réduction croissante de la place faite au tourisme au sein de la mission « Économie »**, et le transfert de l'ensemble de la compétence et de la très grande majorité des moyens budgétaires au ministère de l'Europe et des affaires étrangères **ce qui tend à donner le sentiment que le tourisme est un simple volet de l'action extérieure de l'État et non un élément important de l'économie française.** À l'heure où le tourisme des Français en France apparaît comme un enjeu majeur et où le soutien aux entreprises françaises de ce secteur pourvoyeur de nombreux emplois est essentiel, cette orientation est regrettée par votre rapporteur.

Par ailleurs, quatre dépenses fiscales sont associées au programme :

– le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % applicable à la restauration depuis le 1^{er} janvier 2014, avec un coût évalué à 3,062 milliards d'euros (Md€) en 2020 ;

– le taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les hôtels et aux trois quarts du prix de pension ou de demi-pension dans les établissements d'hébergement ainsi que, dans les mêmes conditions, pour les locations meublées – la mesure a bénéficié à 35 000 entreprises en 2018 et son coût est évalué à 780 M€ en 2020 ;

– le taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés, qui a bénéficié à 8 000 entreprises au total en 2018 et dont le coût est évalué à 219 M€ en 2020 ;

– l'exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances, qui a bénéficié à plus de 4,5 millions de ménages en 2018 et dont le coût est évalué à 70 M€ en 2020.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 : « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

Comme les années précédentes, le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » porte la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur Atout France, l'agence de développement touristique de la France, créée en 2009 et issue du rapprochement de Maison de la France (agence de promotion de la destination France à l'étranger) et d'ODIT France (agence d'ingénierie touristique). Atout France est l'unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme.

Pour maintenir la dynamique positive qui porte le secteur, Atout France, confortée dans ses missions lors du conseil interministériel du tourisme (CIT) de janvier 2018, s'attache à :

- **renouveler l'offre et à veiller à sa qualité** grâce à l'ingénierie et au montage de financements pour des projets touristiques structurants dans les territoires, ainsi que par des **actions de formation, la diffusion d'information sur les marchés et tendances, et la gestion des classements, labels et distinctions touristiques qui lui sont confiés ;**

- **favoriser le développement et la promotion des marques de destinations** (et de leurs entreprises) à l'international pour accroître leur notoriété à l'étranger, augmenter les flux touristiques internationaux ainsi que le montant des recettes générées.

Au 31 décembre 2018, l'agence comptait 319 collaborateurs en France et à l'étranger et 32 bureaux dans 29 pays.

Sur les crédits de l'action n°7 du programme 185, qui s'élèvent à 34,2 M€ pour le PLF pour 2020, les crédits alloués au groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France au titre de la subvention pour charges de service public (SCSP) sont de 30,9 M€ en AE et CP. **La subvention, stable entre 2018 et 2019 (32,69 M€ en AE et CP) a donc connu en affichage une diminution de près de 2 M€, soit une baisse de plus de 5 %.**

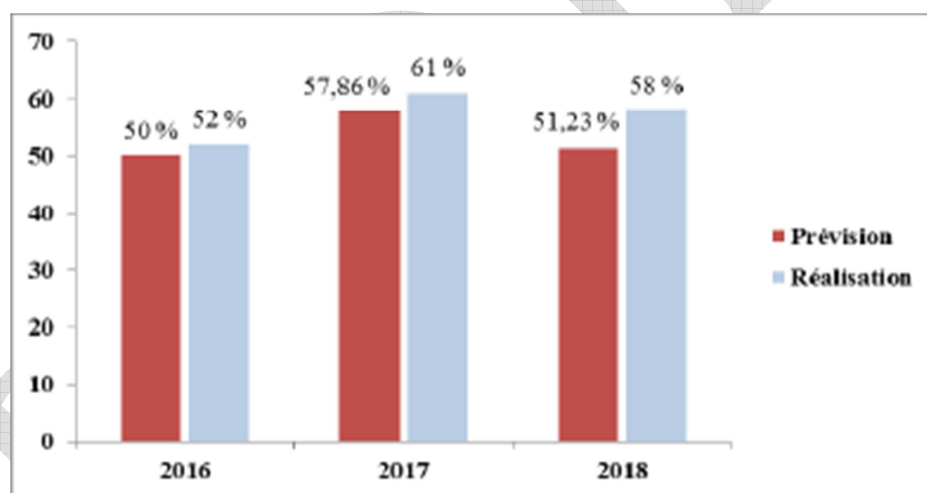
Toutefois, **cette diminution est en réalité de 4,4 M€**, qui se composent d'un objectif de 1,4 M€ d'économie immobilière prévisionnelle pour 2020, 1,5 M€ de transfert sortant vers la direction générale des entreprises ainsi que, d'après les informations communiquées par l'opérateur, 1,5 M€ d'économies supplémentaires attendues. C'est donc, au total, une baisse de plus de 13% de la SCSP qui est imposée à Atout France, supérieure de 0,4 M€ aux annonces du Gouvernement formulées au printemps dernier.

Cette baisse est minorée dans la présentation du vote du PLF par la mise en place d'une provision de 2,6 M€, qui ne serait versée à l'opérateur que pour couvrir d'éventuels frais liés aux départs des personnels.

Votre rapporteur regrette profondément cette diminution des moyens d'Atout France qui menace la capacité de l'opérateur à répondre aux enjeux et défis des acteurs du tourisme, dans un contexte très mouvant.

Par ailleurs, en 2020, le **plafond d'emplois de l'opérateur est abaissé de 10 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** par rapport à l'exercice précédent, pour atteindre 338 emplois rémunérés par l'opérateur au total, contre 348 en loi de finances pour 2019.

La SCSP n'est toutefois pas l'unique source de revenus de l'opérateur. En effet, le contrat d'objectif et de performances signé en juin 2016 confirme le modèle économique de l'agence, **fondé sur un financement quasi-paritaire associant à la subvention pour charges de service public financée sur le budget de l'État des recettes de partenariat provenant des prestations commercialisées par l'agence.** Comme le souligne notre collègue Émilie Bonnivard dans son rapport publié dans le cadre du « printemps de l'évaluation », la part des partenariats dans le budget d'Atout France, qui fait l'objet d'un sous-indicateur était, en 2018 comme en 2017 et 2016, supérieur à l'objectif assigné par le projet annuel de performance de 2018 et s'établissait à 58 % contre 51,23 % attendus ⁽¹⁾. **La capacité de l'opérateur à lever des financements complémentaires est donc particulièrement satisfaisante.**



Source : RAP, PLR 2016, 2017 et 2018.

De plus, le principe de l'attribution d'une part du produit des recettes issues des droits de visa à Atout France est reconduit pour 2020 selon les mêmes modalités qu'en 2019, conformément au décret n° 2018-693 du 2 août 2018 modifiant le décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 portant attribution de produits au budget du ministère des affaires étrangères et du développement international. La part des recettes générées par les droits de visa affectée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères est fixée à 3 % des recettes des droits de visa de l'année $n - 1$, dont 75 % sont reversés à Atout France. **Sur la**

(1) Bonnivard (Émilie), députée, annexe n° 2 « action extérieure : tourisme » au rapport n° 1990 de M. Joël Giraud sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (n° 1947)

base de l'attribution de produits versée en 2019, cette ressource peut être estimée, pour 2020, à 5,7 M€.

Votre rapporteur juge incohérentes ces réductions budgétaires alors même que la France affiche de grandes ambitions pour le tourisme.

PROJET

SECONDE PARTIE : ANALYSE THÉMATIQUE

Le soutien au développement du tourisme est primordial. Les chiffres de fréquentation et de recettes sont satisfaisants pour 2018 – 89,3 millions de touristes étrangers accueillis et 55,5 milliards d’euros de recettes – mais les ambitions poursuivies sont plus importantes encore : **à l’horizon 2022, 100 millions de touristes internationaux pourraient être accueillis sur le territoire français générant 60 Md€ de recettes** ce qui nécessiterait une mobilisation de l’État et une structuration de l’action des acteurs du secteur accrues.

Dans le cadre de cette ambition, **l’enjeu de la numérisation est plus que jamais sensible**. Celle-ci représente une opportunité dont le secteur doit s’emparer, mais nécessite également un encadrement et une adaptation de la part des professionnels et des pouvoirs publics. En perpétuelle mutation, le tourisme numérique (dit « e-tourisme ») exige une vigilance constante des pouvoirs publics (I).

Afin d’adapter les modalités de collecte aux nouveaux acteurs du tourisme, la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 instaurait la taxation proportionnelle et la collecte obligatoire par les plateformes. Cette ultime révision de la taxe de séjour met en lumière la complexité excessive de ses modalités de calcul et invite à une simplification que l’ensemble des acteurs du secteur appelle de leurs vœux (II).

I. LA NUMÉRISATION DANS LE SECTEUR TOURISTIQUE : ENTRE DÉFIANCE ET OPPORTUNITÉ

A. LES CONSÉQUENCES DE L’E-TOURISME : UN ÉLARGISSEMENT DU MARCHÉ DE LA LOCATION MAIS DES TENSIONS DANS CERTAINES ZONES URBAINES

1. Un e-tourisme en croissance constante qui bouleverse le secteur du tourisme

La vente de prestations touristiques en ligne représente, en Europe, 140 Md€ en 2018, soit une part de marché de 49 % ⁽¹⁾. Le marché français n’échappe pas à cette dynamique et, selon le cabinet Raffour Interactif, 55 % des Français ont réservé tout ou partie de leurs séjours sur internet en 2018, contre 50 % en 2016. La croissance du e-tourisme se poursuit, à un rythme qui épouse celui de la hausse du tourisme en France : **les ventes en ligne du secteur touristique ont augmenté de 9 % en 2018**. Internet est désormais un acteur

(1) Chiffre communiqué par Atout France à votre rapporteur

incontournable en matière de vente de voyages et offre ainsi des opportunités de vente à l'ensemble la chaîne touristique.

Les acteurs traditionnels du tourisme n'ont pas pris le « *virage numérique* » de manière uniforme : **les grandes entreprises de tourisme, chaînes intégrées, résidences de tourisme ont, dans l'ensemble, achevé leur passage sur internet** et ont investi massivement dans des plateformes technologiques, reconsidéré leurs partenariats de distribution, repensé la gestion des stocks et l'optimisation des prix. **Les hôteliers indépendants, les hôteliers de plein air, les prestataires d'activité et les restaurateurs vivent des situations contrastées** : certains ont profité des opportunités offertes par le numérique et sont distribués *via* différents canaux tandis que d'autres ont pris un net retard sur les questions de la promotion et de la vente en ligne.

Ainsi une partie de l'offre touristique est peu ou mal distribuée sur internet, ce qui accentue les menaces pesant sur une économie déjà fragilisée. L'enjeu pour les acteurs plus traditionnels est de maîtriser les rouages de la nouvelle économie en améliorant leur maîtrise des nouveaux outils numériques et d'accroître les savoir-faire en termes de commercialisation sur internet *via* des formations plus particulièrement en ligne et le recrutement de nouveaux profils plus aguerris aux technologies de l'information et la communication. Afin que les acteurs traditionnels s'en emparent pleinement, **votre rapporteur juge nécessaire de mettre en place des formations initiales et continues ainsi que des ateliers de sensibilisation au numérique.**

2. Des effets contrastés en fonction des territoires, entre opportunités de développement, complémentarité avec l'offre traditionnelle et mise à mal du marché locatif traditionnel

Les études disponibles sur les conséquences du développement des plateformes, compilées par la DGE, mettent en évidence plusieurs effets sur le marché :

– les statistiques produites par l'Insee corroborent l'hypothèse **d'un élargissement du marché touristique, qui offre une plus grande visibilité aux offres de particuliers à particuliers et a conquis une clientèle plus jeune et familiale.** L'offre hôtelière n'est donc pas remise en cause, sinon marginalement, par celle des particuliers. Il n'a pas été constaté de transfert massif de clientèle d'un type d'hébergement à l'autre, le taux moyen d'occupation dans l'hôtellerie demeurant stable (59 % en 2011, 60 % en 2017, 62 % en 2018) ⁽¹⁾.

– les agences de voyages en ligne (dites OTA, pour *online travel agencies*) telles que Booking ou Expedia ont également contribué à **offrir une plus grande visibilité à l'offre hôtelière traditionnelle, en particulier dans des zones peu touristiques jusqu'alors ;**

(1) Chiffres transmis à votre rapporteur par le DGE

– en revanche, **dans les villes où le marché du logement est tendu, le développement de ces plateformes semble accentuer la raréfaction de l'offre locative de long terme et la hausse des prix des loyers.** Selon une étude de l'ADIL de Paris, le parc de logements d'habitation serait passé de 1 350 000 logements en 2009 à 1 300 000 en 2016. Cette étude rappelle, par ailleurs, que, selon la Mairie de Paris, une perte de 20 000 logements dans la location de longue durée a été constatée.

3. Les plateformes favorisent-elles le sur-tourisme ?

Votre rapporteur s'est également interrogé sur l'impact du développement de plateformes de meublés touristiques en ligne **sur la concentration du tourisme sur certaines zones.** La demande touristique a tendance à se concentrer sur un faible nombre de destinations, ce qui peut entraîner la saturation des capacités d'accueil desdites destinations. Le phénomène est désigné par le néologisme de « *sur-tourisme* ».

À l'étranger, les villes de Venise, Dubrovnik, Prague, Amsterdam, Toronto, San Francisco ou Barcelone sont, par exemple, concernées. Ces flux excessifs de visiteurs nourrissent le ressentiment des populations locales, qui **subissent les effets collatéraux de ce phénomène, en particulier la dégradation de leur environnement et l'inflation des prix de l'immobilier.** En 2017, plusieurs manifestations d'hostilités à l'égard des touristes ont eu lieu en Espagne, notamment à Barcelone qui accueille 30 millions de touristes par an. Ce phénomène de rejet du tourisme est observé depuis quelques années dans plusieurs grandes villes européennes.

La France est, jusqu'à présent, épargnée par le phénomène. Votre rapporteur, néanmoins, constate un agacement croissant de la part des riverains de certaines villes fortement exposées au tourisme, comme Colmar dans sa circonscription. Au niveau national, par ailleurs, certains lieux comme le Mont Saint-Michel, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

Les effets du e-tourisme sur le phénomène semble aujourd'hui difficiles à isoler et, en première analyse, ambivalents. L'OMT indique ainsi que les plateformes numériques sont **susceptibles de contribuer à une répartition plus équilibrée des flux touristiques sur les territoires**, en diversifiant les offres et les destinations touristiques. En revanche, les mêmes plateformes contribuent, dans le cadre des villes les plus exposées, à l'augmentation des prix de l'immobilier qui conduit à vider certains quartiers de leurs habitants. Ainsi, dans les quatre arrondissements centraux de Paris, le taux de logements vacants atteint 26 %. **Certaines grandes villes ont ainsi mis en œuvre des dispositifs destinés à freiner ou empêcher le développement d'Airbnb** (voir tableau ci-après)

MESURES DE RÉGULATION DES MEUBLÉS DE TOURISME À L'ÉTRANGER

Londres	Possibilité de louer dans la limite de 90 jours par an sans autorisation, aussi bien pour les résidences principales que pour les résidences secondaires. En application d'un accord avec la ville, Airbnb contrôle cette limite de durée.
Amsterdam	Possibilité de louer jusqu'à 60 jours par an sans autorisation – 30 jours à compter de 2019, sauf si le séjour est d'au moins une semaine. Un système d'enregistrement permet, par ailleurs, de vérifier les montants de taxe de séjour et les déclarations de revenus. Un quota maximum de ce type de location serait instauré. Suite à un accord avec la ville, Airbnb contrôle la limite de durée.
Berlin	Depuis mars 2018, la location des résidences principales est possible sans limitation de durée dans le cadre d'un régime d'autorisation, et la location des résidences secondaires est soumise à une limite de 90 jours.
Barcelone	La location de logements entiers pour de courtes périodes est interdite, sauf obtention d'une licence de tourisme, que la mairie n'octroie plus depuis juillet 2015 (aussi bien pour les hôtels que pour les autres hébergements touristiques). En dehors de ce cas, il est possible de louer au plus deux chambres de l'appartement à condition que le loueur soit effectivement présent lors de la location, pour un maximum de quatre mois par an. La Mairie identifie les locations en règle par des plaques gravées apposées sur les façades. Les contrevenants à la réglementation s'exposent à des amendes allant jusqu'à 600 000 euros.
San Francisco	La location est possible jusqu'à 90 jours sans la présence de l'hôte, illimitée en présence de l'hôte, mais la mairie a mis en place un parcours administratif fortement désincitatif.
New York	La location doit être supérieure à 30 jours, sauf présence du propriétaire le temps de la location ou s'il a obtenu le statut d'hôtelier. Selon le ministère de la cohésion des territoires, le dispositif ne semble pas empêcher les locations irrégulières.

Source : Rapport d'information n° 587 de Mmes Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud, sénatrices, Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace, 20 juin 2018

B. L'E-TOURISME : UN SECTEUR EN PERPÉTUELLE MUTATION QUI REQUIERT UNE ATTENTION CONSTANTE DES POUVOIRS PUBLICS

1. Airbnb, Booking, Expedia : des acteurs nettement identifiés par les pouvoirs publics sur lesquels sont concentrés les dispositifs d'encadrement

a. Les plateformes d'intermédiation de l'économie collaborative

La plateforme Airbnb est la plus connue et la plus importante du marché. Fondée en 2008, elle dispose d'un bureau parisien depuis 2012. Les représentantes de l'entreprise, entendues par votre rapporteur, ont indiqué que le site proposait

600 000 logements en France⁽¹⁾ contre 500 000 en 2017 et 400 000 en 2016⁽²⁾. Les logements concernés se répartissent sur 23 000 communes (contre 19 000 en 2016). La France constitue ainsi le deuxième marché de l'entreprise après les États-Unis. Selon Airbnb, un hôte français louerait en moyenne 28 jours par an son logement, ce qui générerait un revenu moyen de 2 100 euros par an⁽³⁾.

La plateforme est rémunérée au moyen d'un système de commissions qui sont ainsi réparties : un taux de **3 % est appliqué à l'hôte et un taux compris entre 12 % et 15 % au voyageur.**

Le siège social de l'entreprise est situé en Irlande. Malgré les demandes réitérées par votre rapporteur au cours de l'audition, Airbnb ne souhaite pas **communiquer le montant de son chiffre d'affaires en France.**

b. Les agences de voyage en ligne (dites OTA pour « online tourism agency »)

Booking, mais aussi Expedia, se présentent comme les entreprises dominant le marché des agences de voyage en ligne.

Booking.com a été fondé aux Pays-Bas en 1996. Le site, disponible en 43 langues, revendique 1,5 million de nuitées réservées chaque jour, 27 millions de chambres proposées, réparties sur 130 000 destinations. En France, le site référence 170 416 hôtels et autres hébergements pour 1 million de chambres⁽⁴⁾. 650 des 17 000 salariés de l'entreprise se trouvent sur le territoire français, répartis entre huit bureaux et un centre de service client. Booking appartient au groupe Booking Holdings, anciennement Priceline, qui regroupe des marques comme Kayak, Rentalcars, Agoda ou encore Open Table. Le siège social de l'entreprise est installé aux Pays-Bas. L'entreprise **ne souhaite pas communiquer son chiffre d'affaires réalisé en France.** Le taux de commission moyen pratiqué sur son site par Booking serait de 15,1 %, uniquement prélevé sur l'hébergeur.

Le groupe Expedia a été créé à Washington en 1996. Il référence 590 000 établissements. Les différentes marques du groupe Expedia représentent environ 5 % du marché du voyage en ligne en France : le groupe est particulièrement présent aux États-Unis et au Royaume-Uni. La fourchette des commissions exigées par la plateforme serait comprise entre 10 et 18 % du prix des chambres louées.

(1) Audition de Mmes Juliette Langlais, directrice des affaires publiques d'Airbnb France, Sarah Prot, responsable affaires publiques et Alexandra Kerjean, juriste au sein d'Airbnb, le mercredi 2 octobre 2019

(2) Chiffres issus du rapport de Mmes Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud, sénatrices, Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace, p. 23

(3) Chiffres issus du rapport de Mmes Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud précité

(4) Audition de Mmes Vanessa Heydorff, Clémentine Pinet, Mathilde Moch et M. Alexis Darmois, le 10 octobre 2019

2. Une concurrence accrue entre acteurs du numérique, due à l'émergence de nouveaux acteurs et à une mutation des positionnements de chacun

a. Une concurrence accrue entre acteurs du numérique

Les OTA sont aujourd'hui devenues indispensables aux hôteliers : les représentants de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) ont indiqué à votre rapporteur que 99 % des hôteliers avaient recours à ces plateformes ⁽¹⁾ tandis que Booking disposerait de 66,4 % des parts de marché des réservations hôtelières en ligne en Europe, contre 16,6 % pour Expedia et 9 % pour HRS (entreprise allemande de réservation en ligne) ⁽²⁾. La concurrence, néanmoins, ne cesse de se développer : ainsi, pour ne citer qu'un exemple, le site TripAdvisor, traditionnellement spécialisé dans la publication d'avis de consommateurs et de conseils touristiques, permet désormais la réservation d'établissements touristiques en ligne.

Présentation simplifiée du secteur des plateformes de réservation hôtelières



Source : GNI, repris dans le rapport sénatorial de Mmes Artigalas et Morhet-Richaud précité

Par ailleurs, Airbnb est concurrencé par de nombreuses plateformes proposant à la location des meublés de tourisme, **dont l'activité de certaines échappe totalement à la surveillance des pouvoirs publics**. L'étude d'impact du projet de la loi dite « ELAN » en recensait 22 dont notamment leboncoin.fr, Seloger Vacances, PAP vacances, vivastreet ou paruvendu.fr (auxquels peut être ajouté le site GensDeConfiance), aux côtés de concurrents plus identifiés, tels que le groupe HomeAway.

Les acteurs ne cessent donc de se multiplier, les plateformes transactionnelles se trouvant aujourd'hui confrontées, comme le soulignait

(1) Audition de MM. Laurent Duc, Jean-Virgile Crance et Mmes Julie Besse et Ophélie Rota, le 25 septembre 2019

(2) Ces chiffres sont issus de l'étude La distribution européenne des hôtels publiée en 2018 par l'HOTREC, association regroupant les syndicats hôteliers européens

l'Union Nationale pour la Promotion de la Location de Vacances (UNPLV) ⁽¹⁾ lors de son audition, à la **concurrence d'acteurs du numérique échappant totalement à la réglementation destinée à rééquilibrer le secteur**. Une sorte de « *marché gris* » de la **location de meublés touristiques** tend ainsi, selon leurs termes, à se développer, au sein duquel des sites comme Facebook ou leboncoin.fr jouent les premiers rôles.

b. Une mutation des positionnements et une diversification des activités des acteurs du tourisme numérique

En parallèle de cette concurrence accrue, les positionnements et les activités des acteurs de l'e-tourisme connaissent des mutations profondes. Booking propose désormais, aux côtés de son offre hôtelière, des meublés de tourisme. *A contrario*, un nombre croissant d'hôteliers utilisent désormais Airbnb qui impose aux hôtes des frais de commission très inférieurs à ceux exigés par Booking.

Ces entreprises cherchent donc à se différencier en élargissant leurs activités à d'autres domaines : Airbnb développe ainsi un programme d'« *expériences* », c'est-à-dire un panel d'activités proposées aux clients en parallèle de leur location d'hébergement. En indiquant les dates auxquelles il souhaite se rendre dans un lieu donné, le client peut se voir proposer de nombreuses activités de la séance photo à la soirée jazz en passant par un parcours à cheval à travers le Portugal pour en découvrir l'histoire.

Le secteur connaît donc des mutations profondes auxquelles le législateur doit se montrer attentif, sous peine d'une régulation inopérante de l'e-tourisme.

C. UN ENCADREMENT CROISSANT DES RELATIONS ENTRE ACTEURS TRADITIONNELS ET PLATEFORMES QUI PRÉSENTE ENCORE DES LIMITES

1. L'encadrement de l'usage du numérique dans le secteur du tourisme fait l'objet, depuis plusieurs années, d'un travail législatif et réglementaire important

L'encadrement des plateformes d'intermédiation et de l'offre d'hébergements privée fait l'objet, depuis 2014, de l'attention du législateur.

S'agissant de l'hébergement entre particuliers :

– la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 d'accès au logement et à un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », impose une **obligation de déclaration en mairie pour les locations saisonnières** (art. L. 324-1-1 du code du tourisme) sauf

(1) Audition de MM. Timothée de Roux, Philippe Bauer et Mme Kaïssa Brennemann, le mercredi 2 octobre 2019

lorsque la location concerne une résidence principale. Cette obligation est assortie d'un dispositif de **sanctions**. La loi ALUR renforce également les obligations des intermédiaires – dont les plateformes numériques – en matière d'information de leurs utilisateurs, exigeant un rappel de la réglementation aux loueurs et l'obtention de leur part d'une déclaration sur l'honneur du respect de leurs obligations ;

– la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a renforcé l'obligation d'information des plateformes qui sont tenues de fournir, à chaque transaction, **une information loyale, claire et transparente sur les obligations fiscales et sociales** qui incombent aux personnes réalisant ces transactions commerciales par leur intermédiaire. La plateforme doit également fournir, annuellement, un document récapitulant le montant brut des transactions perçues et établir un certificat du respect de ces obligations ;

– l'article 51 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique instaure l'obligation pour la plateforme de s'assurer qu'un logement constituant la résidence principale du loueur **ne dépasse pas 120 jours de location par an**. En cas de dépassement, la plateforme doit procéder à la suspension de l'annonce jusqu'à la fin de l'année en cours. L'article prévoit également la possibilité, **dans les communes ayant mis en place une procédure d'autorisation de changement d'usage**, d'instituer une **obligation d'enregistrement pour les locations touristiques** (résidence secondaire comme principale). Ce numéro d'enregistrement doit être publié dans l'annonce par la plateforme intermédiaire ;

– la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit qu'au-delà du seuil de 23 000 € de recettes dégagées au titre de la location de meublés et de 7 720 € dégagés au titre de la location de biens (voiture notamment), les **particuliers doivent s'acquitter de cotisations sociales** ;

– l'article 145 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite «loi ELAN », **clarifie l'interdiction faite aux particuliers de louer leur résidence principale plus de 120 jours par an**. Il prévoit des **sanctions** en cas de manquement aux obligations d'enregistrement auprès de la commune pour le loueur et de mise en ligne du numéro d'enregistrement dans l'annonce pour les plateformes ;

– enfin, la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 impose aux plateformes qui sont intermédiaires de paiement **l'obligation de collecter la taxe de séjour auprès des loueurs non professionnels à compter du 1^{er} janvier 2019**. De plus, la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude les oblige à **transmettre à l'administration fiscale les revenus tirés de l'activité de leurs utilisateurs à compter des revenus 2019**.

Les plateformes de réservation, telles Booking ou Expedia, **ne peuvent recourir à des clauses de parité tarifaire**, aux termes de l'article 133 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui rappelle que l'hôtelier conserve sa liberté de consentir tout rabais ou avantage.

Enfin, la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, a soumis **l'ensemble de ces plateformes**, lorsque leur chiffre d'affaires mondial est supérieur à 750 M€ et leur chiffre d'affaires français à 25 M€, **à une taxe sur l'ensemble de ce chiffre d'affaires français à hauteur de 3 %**. Saluée par les acteurs de l'hôtellerie traditionnelle, cette taxe fait l'objet de nombreuses critiques de la part des plateformes. Le Gouvernement estime néanmoins que la répercussion sur les prix devrait être limitée, les entreprises concernées ne souhaitant pas dégrader leur compétitivité. Airbnb a déjà annoncé que la taxe ne serait pas répercutée sur ses clients français. Booking, en revanche, ne s'est pas encore prononcé officiellement sur une éventuelle répercussion de la taxe sur les prix.

2. Cet encadrement, néanmoins, présente encore certaines lacunes et faiblesses

a. Les avis sur internet demeurent insuffisamment encadrés

Les avis sur internet et, en particulier, sur le site TripAdvisor sur lequel aucune preuve de consommation n'est exigée pour délivrer un avis sur un établissement, sont insuffisamment régulés. Les professionnels reçus par votre rapporteur ont attiré son attention sur **le nombre très élevé de faux commentaires** – malveillants ou, au contraire, laudateurs et destinés à augmenter la fréquentation d'un établissement – ainsi que sur un phénomène croissant de « chantage au commentaire » formulé par des clients désireux d'obtenir des avantages en menaçant de porter atteinte à la réputation en ligne du professionnel. Les représentants du Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) estimaient ainsi que 40 % des avis sur internet n'étaient pas rédigés par des clients et qu'une augmentation d'un point de sa note sur Booking avait une incidence de 10 % sur le chiffre d'affaires d'un établissement ⁽¹⁾.

L'article 52 de la loi pour une République numérique crée l'article L. 111-7-2 du code de la consommation, qui prévoit que : « *toute personne physique ou morale dont l'activité consiste, à titre principal ou accessoire, à collecter, à modérer ou à diffuser des avis en ligne provenant de consommateurs est tenue de délivrer aux utilisateurs une information loyale, claire et transparente sur les modalités de publication et de traitement des avis mis en ligne* ». Le décret n° 2017-1436 du 29 septembre 2017 fixe les modalités et le contenu de ces

(1) Audition de Mmes Pascale Roque et Pascale Jallet et MM. François Sabatino et Emmanuel Fatout, le 10 octobre 2019

informations. **Cet encadrement apparaît nettement insuffisant au regard des enjeux.**

De nombreux professionnels reçus par votre rapporteur ont ainsi proposé de **rendre obligatoire l'application de la norme mise en place par l'Association française de normalisation (AFNOR) en 2013.** La norme NF Z74-501, qui est d'application volontaire, vise à fiabiliser les avis de consommateurs en ligne. Il s'agit d'un document de référence définissant des principes et des exigences de collecte, modération et restitution d'avis sur internet. Ces exigences incluent l'interdiction d'acheter un avis, l'identification de l'auteur et la fourniture optionnelle de preuve de consommation telle que photo du ticket de caisse ou facture. **Votre rapporteur juge cette proposition particulièrement intéressante.**

b. Le seuil des 120 jours de location pour les locations meublées ne paraît pas pleinement satisfaisant

Les plateformes semblent décidées à faire respecter l'obligation de limiter à 120 jours la location de résidences principales. Ainsi, dans dix-huit villes, les plateformes membres de l'UNPLV ont prévu un dispositif technique permettant de bloquer automatiquement le calendrier de réservation des loueurs de résidences principales.

La limite est aisée à contourner : un même loueur peut s'en affranchir en cumulant plusieurs périodes de location sur différentes plateformes. Celles-ci ne disposent pas de moyens de contrôle partagés.

c. Une mise en œuvre difficile des obligations légales des plateformes de faire figurer dans leurs annonces les numéros d'enregistrement des loueurs

Par un jugement du 5 mars 2019, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris a rejeté la demande en référé du 7 mai 2018 de la Mairie de Paris de supprimer 67 annonces hébergées sur Airbnb. La Mairie de Paris avait demandé la suppression d'annonces dépourvues de numéro d'enregistrement au motif que cette absence de numéro constituerait un manquement constitutif d'un trouble manifestement illicite, ce que le TGI n'a pas reconnu.

La Ville de Paris a, par ailleurs, en février 2019, adressé une assignation à Airbnb après avoir identifié 1010 annonces ne mentionnant pas de numéro d'enregistrement, faisant encourir une amende pouvant aller jusqu'à 12 500€ par annonce à la plateforme.

Plusieurs autres villes comme Bordeaux introduisent des requêtes contentieuses, afin de faire condamner les loueurs qui ne respectent pas la réglementation en matière de meublés de tourisme.

Aucune condamnation sur le fondement de la loi ELAN ne semble néanmoins être intervenue à ce jour. Depuis son entrée en vigueur, la plupart des dossiers font, en effet, l'objet d'un sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne sur la réglementation du changement d'usage. Deux contentieux sont en cours au niveau européen :

– dans le cadre de l'affaire C-390/18, Airbnb Ireland, deux questions préjudicielles ont été posées par le doyen des juges d'instruction du pôle financier du TGI de Paris, dans le cadre d'une procédure faisant suite à une plainte de l'Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AH-TOP) contre Airbnb, afin de déterminer si les règles restrictives relatives à l'exercice de la profession d'agent immobilier en France, édictées par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite « loi Hoguet », étaient opposables la société Airbnb Ireland UC, d'une part, et si les prestations fournies en France par la société Airbnb Ireland UC par le canal d'une plateforme électronique exploitée depuis l'Irlande bénéficiaient de la liberté de prestation de services prévue par l'article 3 de la directive 2000/31/CE du Parlement Européen et du Conseil du 8 juin 2000 ;

– l'affaire « Cali Appartements » concerne des particuliers ayant été condamnés à des amendes (15 000 euros par appartement) devant les juridictions nationales, en première instance et en appel. Ils doivent rendre les appartements à leur usage initial de logement et non d'hébergements touristiques. La Cour de cassation a décidé de surseoir à statuer. Elle demande à la Cour de justice de l'Union européenne de qualifier les obligations des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation au regard de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dite directive « services ») et de se prononcer sur leur conformité avec cette directive.

Dans l'attente des décisions de la CJUE, les sanctions sont donc gelées.

d. Le code de commerce dans son ensemble pourrait faire l'objet d'une refonte

Le conseil interministériel du tourisme (CIT) du 17 mai 2019 a décidé une « simplification du cadre légal » et une « modernisation du code du tourisme ». Il apparaît, en effet, nécessaire d'adapter le droit aux évolutions du secteur. La réforme envisagée pourrait **notamment comprendre la modernisation des catégories d'hébergement.**

3. Une pacification des relations entre acteurs traditionnels et plateformes numériques

a. Les relations entre acteurs traditionnels du tourisme et acteurs de l'e-commerce semblent aujourd'hui pacifiées

Ainsi que les représentants de la direction générale des entreprises (DGE) l'ont indiqué à votre rapporteur, concernant le secteur hôtelier, les syndicats

professionnels du secteur hôtelier et les plateformes semblent engagés dans une démarche plus constructive qu'auparavant. Ils échangent sur les désagréments rencontrés par des exploitants, afin de signaler les problèmes et de les résoudre. Une volonté de référencer et diffuser de bonnes pratiques est également à l'œuvre.

Dans le cadre des relations entre les hôteliers et Booking, l'interdiction des **clauses de parité tarifaire** inscrite à l'article 133 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 (articles L. 311-5-1 à L. 311-5-4 du code du tourisme) a contribué à détendre les relations entre hôteliers et plateformes intermédiaires. De manière générale, l'encadrement croissant des plateformes tend à rééquilibrer le marché du tourisme et à atténuer les tensions entre les différents acteurs du secteur.

b. Certains griefs subsistent néanmoins

Les sites de réservation en ligne semblent avoir développé certaines pratiques contestables telles que l'achat de mots clés ou le référencement sur la base de droits de propriété intellectuelle appartenant aux hôteliers ou encore l'usage de mentions trompeuses pour le consommateur. Les taux de commission exigés par les différentes plateformes sont également dénoncés par les hôteliers.

II. UNE SIMPLIFICATION DES MODALITÉS DE CALCUL DE LA TAXE DE SÉJOUR APPELÉE DES VŒUX DE TOUS

1. Les modalités de collecte et de calcul de la taxe de séjour paraissent, à l'ensemble des acteurs, d'une complexité excessive

Créée en 1910, la taxe de séjour est instituée à l'initiative des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. À l'origine, elle pouvait être instituée uniquement par les stations classées de tourisme. Cette possibilité s'est élargie progressivement aux communes de montagne en 1985, aux communes littorales en 1986, aux communes réalisant des actions de promotion touristique en 1988 et, enfin, aux communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels en 1995. Elle est devenue instituée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui respectent les conditions applicables aux communes à compter de l'année 1999.

La taxe de séjour constitue aujourd'hui une ressource particulièrement dynamique pour les collectivités locales (*voir tableau ci-dessous*), qui sont chaque année plus nombreuses à l'instaurer.

ÉVOLUTION DE LA TAXE DE SÉJOUR

Année	Taxe de séjour (en millions €)	Taxe départementale additionnelle (en millions €)	Total (en millions €)
2012	238,84	8,78	247,62
2013	251,2	8,94	260,14
2014	260,49	11,51	272
2015	306,42	12,01	318,43
2016	346,82	19,4	366,22
2017	395,31	21,7	417,01
2018	426,06	25,52	451,58

Source : Comptes de gestion – DGCL

Les **modalités de calcul de cette taxe, en revanche, sont particulièrement complexes**. Les tarifs sont modulés par délibération des collectivités locales. La taxe est due par les personnes occupant une location de courte durée à titre onéreux, et peut être établie :

– **soit au réel**, c'est à dire calculée en fonction des nuitées effectives du redevable, qui la règle en plus du coût de la location ;

– **soit au forfait**, c'est à dire calculée pour l'ensemble de l'année par la collectivité en fonction de la durée d'ouverture de l'établissement, de la capacité d'hébergement et d'un taux d'abattement. La taxe est réglée directement par l'hébergeur, qui doit en tenir compte dans la fixation de son prix.

La distinction entre la taxe au réel et la taxe forfaitaire, ainsi que la multitude des taux appliquée rend **le dispositif complexe et peu lisible**. Les communes et les professionnels chargés de la collecte font état de grandes difficultés ; les particuliers peinent à déterminer le taux qu'ils doivent appliquer ; les offices de tourisme évoquent une surcharge administrative réelle liée aux nombreuses demandes d'aides au calcul ⁽¹⁾.

(1) Bonnivard (Émilie), députée, annexe n° 2 « action extérieure : tourisme » au rapport n° 1990 de M. Joël Giraud sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (n° 1947)

Le tableau ci-après illustre cette complexité :

BARÈME ET TAUX APPLICABLES POUR 2019

Catégories d'hébergement	Tarif plancher	Tarif plafond	Tarif moyen adopté *
Palaces	0,70 €	4,00 €	2,61 €
Hôtels de tourisme 5 étoiles, résidences de tourisme 5 étoiles, meublés de tourisme 5 étoiles	0,70 €	3,00 €	1,79 €
Hôtels de tourisme 4 étoiles, résidences de tourisme 4 étoiles, meublés de tourisme 4 étoiles	0,70 €	2,30 €	1,32 €
Hôtels de tourisme 3 étoiles, résidences de tourisme 3 étoiles, meublés de tourisme 3 étoiles	0,50 €	1,50 €	0,93 €
Hôtels de tourisme 2 étoiles, résidences de tourisme 2 étoiles, meublés de tourisme 2 étoiles, villages de vacances 4 et 5 étoiles	0,30 €	0,90 €	0,67 €
Hôtels de tourisme 1 étoile, résidences de tourisme 1 étoile, meublés de tourisme 1 étoile, villages de vacances 1, 2 et 3 étoiles, chambres d'hôtes	0,20 €	0,80 €	0,56 €
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3,4 et 5 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, emplacements dans des aires de camping-cars et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures	0,20 €	0,60 €	0,45 €
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 1 et 2 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance	0,20 €		0,20 €
Hébergements sans classement ou en attente de classement	1 %	5 %	3,5 %

Source : rapport de Mme Emilie Bonnivard précité

2. Les plateformes font part de très grandes difficultés à assurer la mission de collecte de la taxe de séjour qui leur est confiée

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les plateformes de location de meublés de tourisme entre particuliers sur lesquelles des transactions financières sont réalisées ont l'**obligation** de collecter la taxe de séjour. Deux plateformes collectaient déjà cette taxe, avant que cette obligation n'entre en vigueur, sur une base volontaire. Il s'agit d'Airbnb et HomeAway. D'après les chiffres communiqués à votre rapporteur par la DGE, Airbnb a collecté **24 millions d'euros de taxe de séjour au titre de l'année 2018, soit deux fois plus qu'en 2017.**

Plusieurs difficultés sont rencontrées par les plateformes. D'une part, la direction générale des finances publiques a développé une application, OCSITAN, destinée à permettre aux communes ou aux groupements de communes de communiquer à l'ensemble des acteurs les données relatives à la taxe de séjour qu'elles ont fixées. Cette application, initialement conçue comme un outil interne à l'administration, n'est pas adaptée aux nouvelles utilisations dont elle fait l'objet. La base de données ainsi constituée n'est pas à jour et comporte de très nombreuses erreurs. De nombreuses communes omettent de compléter le fichier lorsqu'elles prennent une nouvelle délibération. **Il apparaît nécessaire, pour permettre une collecte juste et efficace, d'assurer la fiabilité et l'exhaustivité du fichier en temps réel.**

Par ailleurs, beaucoup de professionnels pointent les difficultés résultant de l'application de la loi de finances rectificatives pour 2017, qui permet aux communes, à partir du 1^{er} janvier 2019, de taxer à un taux compris entre 1 % et 5 % les meublés de tourisme n'ayant pas fait l'objet d'un classement. Ce système vise à mieux prendre en compte la capacité contributive du voyageur et à corriger la tendance de certains loueurs à ne pas faire classer leur hébergement, afin de réduire le montant de la taxe de séjour due par leurs clients. **Ce calcul apparaît inéquitable à de nombreux acteurs** : il conduirait à imposer aux meublés de tourisme non classés des taux souvent supérieurs à ceux des hôtels de haut standing, en contradiction avec l'objectif de paiement de la taxe selon les capacités contributives des voyageurs, dans la mesure où les clients de l'hébergement meublé sont souvent moins aisés que ceux des hôtels.

3. Une simplification des modalités de calcul de la taxe est aujourd'hui demandée par l'ensemble des acteurs

La suppression de la taxe de séjour forfaitaire semble un préalable indispensable à toute réforme. Ce système, qui était destiné à simplifier le dispositif pour les touristes et les collectivités, présente de **graves inconvénients lorsque la formule de calcul est mal calibrée ou en cas de chute brutale de la fréquentation d'un établissement**, puisque la taxe est alors beaucoup plus élevée que si elle était calculée au réel. Ce système est surtout préjudiciable à l'hôtellerie en plein air dont le taux de remplissage est plus faible que l'hôtellerie traditionnelle. Cette suppression de la taxe de séjour forfaitaire est d'autant plus envisageable que seules 5 % des collectivités ont opté pour elle.

Si la mise en place d'un taux unique, proportionnel au tarif d'une nuitée plutôt qu'au classement semble difficile, **une simplification du mode de calcul est aujourd'hui indispensable, dans le respect de l'autonomie fiscale des collectivités.**

CONCLUSION

Secteur stratégique de l'économie française, le tourisme représente 7,2 % du PIB, ainsi que 2 millions d'emplois directs et indirects et 313 000 entreprises, dont une majorité de très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME).

Le tourisme connaît aujourd'hui de profondes mutations et doit s'organiser pour permettre le développement d'un tourisme durable, évitant les écueils redoutables du tourisme de masse et du « sur-tourisme ». Dans ce contexte, le *e-tourisme* joue depuis de nombreuses années un rôle important et, dans une certaine mesure, ambivalent. Les plateformes telles que Booking et Airbnb pour ne nommer que les plus connues ont fait l'objet de multiples initiatives législatives destinées à assurer leur encadrement et une régulation harmonieuse de leurs relations avec les acteurs dits « traditionnels » du tourisme. Ces relations apparaissent, aujourd'hui, pacifiées mais la situation n'est nullement stable : le *e-tourisme* constitue un « écosystème » en perpétuelle mutation et le législateur se doit de demeurer attentif à l'émergence de nouveaux acteurs afin d'éviter le développement d'un marché du tourisme échappant à toute régulation.

Enfin, faisant converger les intérêts de l'ensemble des acteurs du tourisme – collectivités, professionnels et plateformes – une révision des modalités de calcul de la taxe de séjour apparaît aujourd'hui nécessaire.

EXAMEN EN COMMISSION

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre alphabétique)

Airbnb France *

Mme Juliette Langlais, directrice des affaires publiques

Mme Sarah Prot, responsable affaires publiques

Mme Alexandra Kerjean, juriste

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

M. Serge Cachan, président

M. Quentin Michelin, délégué général

Booking.com

Mme Vanessa Heydorff, directrice pour la France, l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Irlande

M. Alexis Darmois, directeur des affaires publiques pour la France, l'Espagne et le Portugal

Mme Clémentine Pinet, conseil de Booking.com (Euros Agency) *

Mme Mathilde Moch, conseil de Booking.com (Euros Agency) *

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Emma Delfau, sous-directrice du tourisme

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

Direction de la diplomatie économique du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)

M. Clément Laloux, chef de la mission tourisme

Groupement national des indépendants (GNI) *

M. Didier Chenet, président du GNI et du GNI-SYNHORCAT

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

Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) *

Mme Pascale Roque, présidente

Mme Pascale Jallet, déléguée générale

M. François Sabatino, administrateur

M. Emmanuel Fatout, trésorier

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

M. Laurent Duc, président de la branche hôtellerie

M. Jean-Virgile Crance, président du groupement national des chaînes

Mme Julie Besse, directrice juridique et des affaires réglementaires et européennes

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

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

M. Thimotée de Roux, président de l'UNPLV, directeur général d'HomeAway

M. Philippe Bauer, directeur des affaires publiques France d'Expedia

Mme Dorothée Dayrault-Jullian, conseil de l'UNPLV

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

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Atout France

PROJET