

Financement public des hébergements touristiques en France et en Europe

Synthèse* du rapport final (novembre 2007)

Planeth Tourisme – Promotour Consultants – Direction du Tourisme

Sommaire

Volet 1 - Dispositifs d'aides des Conseils Régionaux et Conseils Généraux

Volet 2 - Volumes financiers des aides

Volet 3 - Exemples européens : Autriche, Italie, Royaume-Uni, Allemagne et Espagne

Volet 4 - Analyse de cas et recommandations

* L'étude complète est consultable auprès du Bureau de la Stratégie de la Direction du Tourisme : noel.lescouarnec@tourisme.gouv.fr

Introduction

L'année 2006 marque la fin des contrats de plan Etat - Région (CPER) établis pour la période 2000-2006.

Ce qui implique l'élaboration de nouveaux schémas régionaux et départementaux de développement touristique pour les 5 à 10 prochaines années, en phase avec les CPER.

Cette année de transition était l'occasion de s'interroger sur la cohérence et l'efficacité de l'aide financière publique apportée aux projets d'hébergement.

Un premier constat : l'abondance et la diversité des aides

- Multiplicité des aides : Europe, Etat, Région, Département, Collectivités locales, mais aussi mesures de défiscalisation, mise à disposition de terrains aménagés...
- Grande diversité des conditions d'octroi : montants, taux, plafonds varient d'une Région, d'un Département à l'autre, selon la zone géographique (littoral, rural, montagne, ville...), la nature du projet, le type d'hébergement ...

De ce fait, les montages publics-privés s'avèrent souvent complexes.

Aussi la Direction du Tourisme a-t-elle souhaité réaliser une étude sur le financement public des hébergements touristiques en France et en Europe, confiée à Planeth-Tourisme, aux fins de :

- disposer d'une vision d'ensemble des dispositifs d'aides financières publiques existants en France,
- établir un diagnostic du système de financement actuel (étude d'une vingtaine de cas et analyse comparative avec 5 autres pays européens.
- proposer des recommandations.

La méthode

Le recensement des aides existantes a été réalisé au cours de l'année 2007 à partir de l'information disponible sur les sites Internet des Conseils Régionaux, Conseils Généraux et CCI (plus rare) afin d'obtenir le même niveau d'information que tout porteur de projet, sans prétendre à exhaustivité.

L'objectif de la Direction du Tourisme était de disposer d'une base de données informatique actualisable :

- sur 22 régions et 100 départements (avec les départements d'Outre-Mer),

- sur 7 types d'hébergements (hôtels, résidences de tourisme, HPA, villages de vacances, chambres d'hôtes, auberges de jeunesse, gîtes et meublés).

Planeth-Tourisme a créé un masque de saisie ergonomique permettant d'entrer facilement et rapidement les données ainsi repérées.

Volet 1- Les dispositifs d'aides identifiés

Planeth a identifié sur les sites Internet des Conseils Régionaux, Conseils Généraux et CCI, 561 modalités d'aides différentes destinées à soutenir les hébergements touristiques et relevant de 20 régions (sur 22) et de 64 départements (sur 100) :

- 96% des modalités d'aides identifiées consistent en des subventions, dont 444 sur 538 pour travaux
- Les 4% d'autres aides identifiées consistent en des prêts, des avantages fiscaux et « autres ».
- c'est en région Pays de la Loire que les modalités d'aides sont les plus nombreuses (72 aides recensées), puis en Auvergne (67) et en Languedoc-Roussillon (59),
- les gîtes et meublés sont les hébergements pour lesquels il existe le plus grand nombre d'aides (147 aides recensées, soit 26% du nombre total des aides), suivi de l'hôtellerie de plein air (132) et l'hôtellerie (130)
- il existe très peu d'aides en faveur des auberges de jeunesse.

Le dispositif d'aide le plus fréquemment proposé : la subvention pour travaux. Elle représente 79% du nombre total des modalités d'aides identifiées

- Les subventions pour des travaux concernent autant la création (43 %) que la modernisation (41%) d'hébergements touristiques
- Les subventions pour des travaux d'extension font rarement l'objet d'une aide spécifique.

...et selon la nature des travaux et le type d'hébergement

- les dispositifs d'aides existants consistent d'avantage en des subventions pour travaux de modernisation (41 %) lorsqu'il s'agit de l'hôtellerie
- et pour des travaux de création lorsqu'il s'agit de chambres d'hôtes (53 %), Hôtellerie de Plein Air (HPA) et résidences de tourisme (47%).

Les autres modalités d'aides identifiées (21%) concernent :

Subventions pour conseil :

- études de faisabilité économique, d'opportunité,...
- études architecturales ou paysagères,
- audit préalable à l'obtention de labels qualité,
- conseils en commercialisation, organisation, stratégie, recrutement

Subventions autres, diverses :

- formation

- création d'équipements de loisirs complémentaires
- mise en place d'actions commerciales
- soutien à l'innovation/qualification/accessibilité *
- aide à la transmission ou à la reprise d'entreprise...

- * La notion d'accessibilité **aux Personnes à Mobilité Réduite (PMR)** est traitée de manière très différente d'un département, d'une région à l'autre :
 - elle peut faire l'objet d'une aide spécifique, pour tout type d'hébergement (« aide transversale ») ou pour un type d'hébergement particulier,
 - ou bien plus fréquemment, elle donne droit à une majoration de la subvention.

134 (sur 561) de ces aides en faveur de l'accessibilité aux PMR ont été identifiées, ce qui signifie qu'un département / région sur 4 soutient, sous une forme ou sous une autre, les projets d'hébergements touristiques prévoyant la mise aux normes du handicap.

Les conditions d'octroi posées par les régions et départements varient fréquemment selon le type d'hébergement :

- La catégorie/le classement de tout type d'hébergement (1*, 2*...) et le type de gestion (pour l'hôtellerie) sont de très loin les premières des conditions requises, suivies :
 - des études de faisabilité (hôtellerie et résidences de tourisme),
 - de l'engagement au maintien de l'activité (Hôtellerie de Plein Air),
 - de l'engagement dans des actions de promotion et de commercialisation (gîtes meublés, chambre d'hôtes, villages de vacances).

Les autres conditions d'octroi sont très hétérogènes.

cas particulier de l'utilisation du critère « environnement »

Le critère « environnement » apparaît dans 52 modalités d'aides sur les 561 recensées, soit dans 9% des cas : moins d'un(e) département/région sur 10 utilise des critères environnementaux lorsqu'il (elle) instruit un projet d'hébergement touristique.

C'est dans les régions Pays de la Loire et Auvergne que ce critère est le plus fréquemment utilisé.

Le critère « environnement » renvoie en fait à deux conditions distinctes :

- l'intégration paysagère du projet d'hébergement touristique,
- la protection de l'environnement : utilisation de techniques écologiques, normes Haute Qualité Environnementale/HQE (rare)

Il apparaît surtout dans les dispositifs d'aides à l'hôtellerie de plein air, aux gîtes et meublés.

Volet 2 - Evaluation du volume financier des aides octroyées par les Conseils Régionaux et Généraux aux projets d'hébergements touristiques

Evaluation réalisée à partir d'une enquête menée auprès de l'ensemble des Départements et Régions :

- Un courrier de présentation de l'étude a été envoyé par Planeth aux Présidents des Conseils Régionaux et Généraux
- Un questionnaire validé par la Direction du Tourisme et envoyé aux personnes ressources, a fait l'objet de 2 relances :
 - Quelle information sur le système d'aide publique (cf validation des informations recensées sur sites) ?
 - Quels montants alloués aux projets d'hébergements touristiques ?
- * les montants engagés correspondent aux dossiers que les collectivités ont choisi d'aider ;
les montants versés correspondent à des mouvements effectifs de trésorerie.

65 Conseils Généraux et Régionaux ont répondu au questionnaire, soit 56% de l'ensemble des Conseils Généraux et Régionaux :

- 55 réponses de Conseils Généraux sur 95 départements interrogés,
- 10 réponses de Conseils Régionaux sur 22 régions interrogées.

Montant des subventions engagées en 2006 (en €) :

Pour les 60 Conseils Généraux et Régionaux ayant répondu, le montant des subventions engagées en 2006 s'élève à 45 081 K€

CG uniquement : 29 983 452 €

Montant moyen des subventions engagées par les Conseils Généraux (en €) :
577 K€ (576 605 €)

CR uniquement : 15 097 434 €

Montant moyen des subventions engagées par les Conseils Régionaux (en €) : 1 887 K€ (1 887 179 €)

Montant moyen des subventions engagées selon le type d'espace géographique (en €) :

espace rural	: 11 445 734 €	soit un taux moyen de	520 261 €
espace mixte	: 9 004 895 €	soit un taux moyen de	562 806 €
espace montagne	: 1 248 297 €	soit un taux moyen de	312 074 €
espace littoral	: 8 284 526 €	soit un taux moyen de	828 453 €
espace urbain	:		0 aides recensées

L'aide publique va donc en priorité aux espaces ruraux,
Le montant moyen des subventions engagées est plus élevé dans les espaces littoraux.

Montant en valeur absolue des subventions engagées selon le type d'hébergement (en €) :

	CG uniquement		CR uniquement	
Hôtellerie	: 9 919 694 €	33%	8 801 822 €	58%
hôtellerie de plein air	: 4 564 779 €	15%	1 513 928 €	10%
gîtes et meublés	: 9 028 016 €	30%	2 610 648 €	17%

Les subventions engagées tant par les Conseils Généraux que par les Conseils Régionaux, sont exprimées en valeur absolue, d'abord destinées à l'hôtellerie (42% des montants), puis aux gîtes et meublés (26%) ;

les auberges de jeunesse ne bénéficient quasiment pas d'aide publique.

Autres aides engagées et versées à des projets d'hébergements touristiques :

Une trentaine d'aides autres que des subventions, ont été mentionnée par les Départements et Régions ayant participé à l'enquête :

- subvention exceptionnelle pour des projets n'entrant pas dans des programmes existants
- bonification d'intérêts
- prêt d'honneur à la création d'entreprise
- reprise d'entreprise...

Le poids financier de ces aides demeure en tout été de cause, marginal.

Evaluation du volume financier global alloué par les conseils généraux

...par extrapolation des résultats obtenus lors de l'enquête, à savoir : le volume financier des aides engagées par 52 départements + montant moyen d'aide engagée, par lit et par type d'espace géographique.

Le montant total des aides engagées en France par les Départements pour soutenir les projets d'hébergements touristiques s'élèverait à 56,1 millions d'€

	nb de lits	montants engagés
espace rural	261 297	17 309 081
espace mixte	696 986	17 126 780
espace montagne	604 171	4 737 827
espace littoral	1 090 581	16 934 398
espace urbain	171 542	-
total	2 824 577	56 108 086

	nb lits	montant engagé
hôtel	741 458	15 769 096
HPA	728 865	9 176 181
meublés	605 480	20 453 125
chambre d'hôte	61 584	4 584 675
résidence de tourisme	427 612	1 950 513
village vacances	245 169	4 174 495
auberge de jeunesse	14 409	-
total	2 824 577	56 108 086

Volet 3 - Analyse du financement public des hébergements touristique dans 5 pays européens – Synthèse *

Autriche, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne.

* Etude de cas (en langue étrangère) sur chacun des pays, accessible sur demande auprès de noel.lescouarnec@tourisme.gouv.fr

Financement public des hébergements touristiques en **Autriche**

Les aides aux hébergements touristiques en Autriche s'articulent autour de procédures nationales, relayées par des systèmes régionaux, portés par des institutions parfois comparables à des Chambres Consulaires (CCI, ...)

La « géographie » d'attribution des aides, au niveau national est le reflet des zones prioritaires définies entre l'Europe et les Gouvernements Nationaux en terme d'aménagement du territoire (FEDER).

Les relais régionaux paraissent marginaux en comparaison des programmes nationaux (montant des aides, structuration et informations sur les programmes, ...)

Les aides sont destinées au secteur tourisme en général, et non spécifiquement aux hébergements.

Deux objectifs assez clairement identifiés dans les différents systèmes d'aides rencontrés, pour ce qui concerne le cas autrichien, concernent : la création ou la sauvegarde de l'emploi et la montée en gamme des produits touristiques, qu'il s'agisse pour cela de rénovation des murs ou encore de formation du personnel.

Ces aides consistent souvent à faciliter l'accès au crédit pour l'entrepreneur (emprunts, garantis, emprunts à taux préférentiels, emprunts différés).

Financement public des hébergements touristiques en **Italie**

A la suite du referendum de 1993, faisant disparaître le Ministère du Tourisme, la réforme institutionnelle de 2001 a transféré la compétence tourisme aux Régions, au nombre de 20 en Italie.

Parmi ces régions, 4 d'entre elles jouissent d'un statut particulier, plus autonome, une sorte de « fédéralisme fiscal ». Il s'agit de :

- Vallée d'Aoste,
- Trentino – Alto Adige,
- Friuli Venezia Giulia,
- Sicile,
- Sardaigne

Lorsque l'on compare les montants des aides distribuées (105 M€ pour les régions, 34M€ pour l'Etat), nous comprenons aisément que les systèmes portés par les régions sont les plus significatifs.

Enfin, le programme européen 2000-2006 se terminant, le programme 2007-2013 étant en cours de discussion, nous nous situons dans une période où certains systèmes sont obsolètes quand les autres ne sont pas encore en place.

Le cadre européen (en particulier la cartographie des territoires éligibles validée par l'Europe) reste là encore la référence en termes de zonage pour l'attribution des aides existantes.

Nous présentons ici le détail relatif à certains programmes qui nous ont semblé pertinents du fait, soit de leur représentativité, soit du caractère innovant de certaines mesures. Le détail de chacun de ces programmes reste bien entendu disponible dans les annexes de ce rapport.

Une cinquantaine de systèmes d'aides régionales ont été recensés comme étant applicables à l'industrie du tourisme au sens large. Etant entendu que certaines formulations manquent de clarté quant à leur champ d'application (programmes en cours de définition), nous notons, malgré tout, certaines particularités :

- une trentaine concerne plus ou moins directement l'hébergement, parmi lesquels une dizaine sont dédiés au développement de l'agritourisme,
- une large majorité (25) est dédiée à des investissements de rénovation, modernisation : la volonté de requalification d'un parc hôtelier déjà conséquent, mais certainement vieillissant, semble marquée.

- les systèmes d'aides prennent régulièrement la forme de participation au capital, d'apport en compte courant -la facilitation de l'accès au crédit étant une formule moins utilisée, contrairement par exemple au cas autrichien.
- la Toscane semble être un cas particulier, mettant l'accent en ce qui concerne les dépenses « éligibles », sur les achats de technologies ou procédés innovants en terme d'outils plus que de structure : outils de réservation, outils de communication, recherche marketing, ...la notion d'innovation étant très présente, ce que nous ne retrouvons que de façon épisodique dans les autres régions.
- les PME et collectivités sont les principaux bénéficiaires des systèmes d'aides en place,
- enfin, il nous apparaît que la notion d'environnement est peu traitée, en regard de l'importance de ce thème aujourd'hui (moins de 10 aides formulent explicitement cet objectif).
De la même manière, les aides à la formation ou encore à des études à mener (d'impact, pour le développement, ...) apparaissent peu

Financement public des hébergements touristiques au Royaume-Uni

Le système d'aide publique aux hébergements touristiques au Royaume-Uni est limité.

Le secteur immobilier (qui comprend le secteur des hébergements touristiques) est considéré comme un secteur économique relevant d'abord du privé, donc soumis aux lois du marché, où l'offre et la demande s'autorégulent naturellement, sans intervention de l'Etat.

Il existe donc globalement très peu de programmes d'aide publique aux hébergements touristiques.

Ces aides sont gérées et allouées à l'échelle régionale, voire subrégionale, par les 12 Agences régionales de développement : en Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, et Irlande...l'Etat ayant transféré sa compétence de développement touristique (et donc l'attribution d'aide au secteur touristique) aux Régions.

Elles sont incluses dans les schémas régionaux de développement économique, dans lesquels le tourisme prend une place majeure.

Les programmes existants sont essentiellement destinés aux territoires ruraux, dans lesquels le développement de l'hébergement touristique doit permettre de diversifier les activités agricoles

- En Angleterre, les programmes d'aides spécifiquement dédiés aux hébergements touristiques sont particulièrement peu nombreux. Ils visent à faciliter la reconversion d'équipements ruraux en hébergements.
- Au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, l'aide publique aux projets touristiques est plus importante. Il existe des aides spécifiquement allouées aux porteurs de projets d'hébergement, en plus des aides allouées aux hébergements touristiques en milieu rural.

Financement public des hébergements touristiques en **Allemagne**

L'aide en faveur des hébergements touristiques s'articule, comme en Autriche, autour de programmes nationaux, relayés par des systèmes régionaux portés par chaque Land.

La « géographie » d'attribution des aides au niveau national est, là encore, le reflet des zones prioritaires définies entre l'Europe et les Gouvernements Nationaux en termes d'aménagement du territoire (FEDER).

A l'échelle nationale, il existe 2 outils de soutien au secteur touristique :

- le « GA » (Gemeinschaftsaufgabe « Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ») ou « instrument communautaire pour le développement des Régions » ; C'est l'instrument central de la politique d'aide publique allemande, en place depuis 1969. Il garantit la cohérence et la compatibilité avec la réglementation européenne et fixe également le cadre d'attribution des aides européennes (FEDER). Son objectif est d'assurer un développement équilibré du territoire allemand. Il concerne l'ensemble des secteurs économiques, dont le tourisme, et prend la forme de subventions.
- les programmes d'aides de la Rentenbank ; cette banque publique offre des prêts à taux d'intérêt préférentiel pour les projets en milieu rural, dont les projets d'hébergements touristiques.

A l'échelle régionale, chaque Land dispose de son propre dispositif d'aide.

- Parmi les 5 Länder étudiés (Baden-Württemberg, Métropole de Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Thuringe), on peut retenir que les aides prennent 3 formes : subvention, avance remboursable ou prêt à taux zéro.

Les objectifs et les bénéficiaires des aides sont très différents d'un Land à l'autre.

- Seuls le Baden-Württemberg, Hesse et Thuringe soutiennent des projets portés par des entreprises privées.

- Les programmes d'aides prévus à Hambourg et en Basse-Saxe sont exclusivement à destination des collectivités ou d'organismes à but non lucratif.

Les investissements aidés sont le plus souvent classiques, il s'agit de création, extension ou modernisation, avec une priorité accordée aux territoires en difficulté (en particulier les zones rurales).

- A noter : la Basse-Saxe soutient les projets innovants en matière de tourisme durable.

Financement public des hébergements touristiques en **Espagne**

En Espagne, la compétence "tourisme" est transférée aux Communautés Autonomes. Il n'existe donc pas de système homogène d'aide aux hébergements touristiques (ni d'ailleurs de typologie nationale des hébergements touristiques).

Les politiques communautaires et nationales établissent des objectifs, traduits localement par des aides gérées par les administrations autonomes. Les Communautés Autonomes disposent parfois, en plus, de leur propre dispositif d'aides.

Les types d'aides proposées en Espagne aux hébergements touristiques sont les subventions, les prêts et les avantages fiscaux :

- La subvention représente le type d'aide le plus utilisé par tous les niveaux de l'administration (centrale, autonome et locale).
- Le prêt se base sur les lignes de l'Instituto de Crédito Oficial (ICO) et les programmes de la Banque Européenne d'Investissement
- Les avantages fiscaux ont une plus faible représentation. Seul le Pays Basque offre des avantages fiscaux pour l'investissement.

Parmi les objectifs affichés des aides publiques, on peut retenir :

- le souci d'une montée en gamme des hébergements touristiques existants (dans de nombreux cas, seul le changement de catégorie à plus de trois étoiles fait l'objet de subvention)
- une attention portée à
 - la qualité à travers l'encouragement à la certification,
 - l'accessibilité des personnes handicapées

- l'accès des entreprises aux nouvelles technologies de l'information et de la communication
- la volonté de s'appuyer sur le développement touristique pour atténuer les inégalités territoriales
- l'amélioration de la promotion des entreprises à l'extérieur de la Communauté Autonome.
- l'amélioration de « l'efficacité énergétique ».

Eléments de comparaison entre pays européens

L'aide publique aux hébergements touristiques est très variable selon les pays européens :

- forte implication de l'Etat et des collectivités locales,
- volonté marquée de soutenir les hébergements touristiques, en Espagne, en Italie, en Allemagne et en Autriche,
- faible engagement public au Royaume-Uni.
- La subvention et le prêt sont les types d'aides les plus fréquemment proposés
- Les zones prioritaires d'aménagement sont souvent les mêmes que celles identifiées pour l'attribution des fonds européens,
- Excepté l'Espagne, les pays accordent encore peu d'importance au respect de critères environnementaux lors de l'attribution des aides

Volet 4 - Analyse de cas

Etude approfondie du montage financier d'une quinzaine d'étude de cas d'hébergements touristiques aidés

- historique et inventaire
- difficultés rencontrées,
- logiques mises en oeuvre...

...aux fins d'identifier des facteurs clés de réussite

- parcours du porteur de projet,
- conseil apporté par la collectivité,
- politique de commercialisation offensive,
- originalité du projet...

...et d'établir des recommandations pour une meilleure efficacité de l'aide publique.

Axes de réflexion et recommandations :

- comment améliorer l'accompagnement, les procédures et les montages juridico-financiers ?
- comment réunir les conditions de réussite ?
- quels modes de financement favoriser ou développer ?

L'accompagnement, les procédures et les montages juridico-financiers :

Evolution des Collectivités vers un guichet unique d'accueil des porteurs de projet :

- enjeu d'une bonne visibilité du guichet et d'un affichage précis des délais
- et d'une meilleure communication entre services de l'Etat et collectivités.

Par ailleurs, les collectivités ne peuvent pas intervenir judicieusement si elles ne disposent pas d'une information de qualité au niveau macro et micro économique.

Il est donc indispensable que les collectivités aient une connaissance fondée de l'offre touristique en France et de ses besoins en investissement, afin de mieux appuyer les porteurs de projets

Mise en place de conseils :

- L'aide au conseil existe, et la première recommandation, consiste à la formaliser par la mise en place d'une liste d'experts et de consultants désignés ;

- la deuxième recommandation vise à la constitution du dossier du porteur de projet :
 - approche professionnelle et parcours autorisant à assurer le risque du projet
 - plan marketing et de communication
 - plan de financement et de trésorerie
 - modalités de fonctionnement envisagées pour les hébergements de faible capacité
- L'implication des banques dans le financement des projets :
 - concevoir une meilleure concertation entre les partenaires publics et les banques,
 - et, dans le cadre de la coordination entre intervenants, mise en place de cautions ou d'avances bancaires en vue d'un versement plus en amont des aides.

Les conditions de réussite

- une définition claire du projet,
- une réflexion sur la complémentarité entre le produit d'hébergement envisagé, la restauration et les équipements touristiques et de loisirs locaux,
- la garantie du niveau professionnel du porteur de projet,
- l'analyse du positionnement du produit et de sa durabilité à travers le plan marketing,
- la définition d'un plan de communication et de commercialisation
- le recours au concept de mise à niveau de l'existant comme alternative à une création ex nihilo, et en tout état de cause :
 - rechercher l'innovation, privilégier le charme
 - savoir aussi choisir la réhabilitation
 - avoir une approche « restauration » adaptée
 - ne pas s'opposer à l'intervention d'une chaîne

Quels nouveaux modes de financement pour le futur ?

- Limiter, voire supprimer, les aides à l'exploitation mais développer après étude affinée, les avances remboursables.
- Promouvoir les interventions spécifiques en environnement, en économie d'énergie ou de sauvegarde du patrimoine bâti (ADEME, EDF...), analyser le système d'aide ainsi apportée et tendre à en améliorer l'efficacité
- Envisager le recours à des produits d'épargne et de financement non utilisés dans le tourisme

(Caisses d'Épargne/Crédits Municipaux ; outils d'épargne spécialisés et OPCI / financement des murs...)

- Recenser les outils d'épargne et de financements non utilisés, définir les outils de compléments entre les différents modes de financement et regrouper l'ensemble des sources de financement possibles lors de l'instruction des dossiers.