



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2011-M-014-02

MÉDIATION DE L'HÔTELLERIE EN GUADELOUPE ET MARTINIQUE

Établi par

ALAIN BODON
Inspecteur général des finances

- Octobre 2011 -

SYNTHÈSE

La mission de médiation de l'hôtellerie en Guadeloupe et Martinique s'est déroulée sur une période de six mois avec 5 voyages effectués dans chaque île (le plus souvent de 8 à 10 jours). Dans ce cadre 103 établissements auront été visités, des réunions organisées avec l'ensemble des services compétents pour les deux tiers d'entre eux, et des solutions (totales ou partielles) trouvées, en cours ou possibles pour 50 hôtels en Martinique et 25 en Guadeloupe. A l'occasion de ces réunions ont par ailleurs été évoqués et traités beaucoup d'autres sujets que ceux directement liés aux dettes en matière de cotisations fiscales et sociales et en particulier les problèmes se rapportant aux demandes de crédits région/FEDER et État en matière de rénovation hôtelière, au classement hôtelier, aux crédits bancaires, ou à la formation professionnelle.

A l'occasion de la mission de nombreux problèmes pratiques et opérationnels ont pu être repérés dans un contexte général préoccupant pour l'hôtellerie mais où existent des situations très contrastées et de nombreux aspects positifs porteurs de potentialités très fortes. Les propositions faites concernant l'hôtellerie et le tourisme en Guadeloupe et Martinique s'appuient en premier lieu sur les observations faites au cours de la mission et sur les contributions reçues de la part des organismes représentatifs du tourisme, de l'hôtellerie et de l'économie locale ainsi que des collectivités territoriales. D'autres propositions insistent sur l'importance qui s'attache à ce que soient mises en œuvre dans les meilleurs délais certaines des mesures figurant dans les études produites ou en préparation par les collectivités, les administrations et les rapports parlementaires. Le rapport propose enfin que puisse être étudiée l'idée de la mise en place d'une mission permanente de médiation relative au tourisme compte-tenu de l'importance que cette activité prend et prendra toujours davantage pour le développement de l'économie et de l'emploi dans les départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE BILAN DE LA MISSION DE MÉDIATION	2
1.1. La situation générale de l'hôtellerie en Guadeloupe et Martinique apparaît très contrastée.....	2
1.1.1. <i>Une situation d'ensemble préoccupante.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Des situations particulières contrastées.....</i>	<i>2</i>
1.2. La méthode retenue	3
1.2.1. <i>Le contexte général.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Le mode opératoire de la mission</i>	<i>3</i>
1.3. Le contenu du bilan	4
1.3.1. <i>La mesure du bilan.....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>L'imbrication des sujets traités</i>	<i>4</i>
1.3.3. <i>Les problèmes et les points positifs repérés.....</i>	<i>4</i>
2. LES PROPOSITIONS.....	6
2.1. Les propositions directement inspirées de la mission	6
2.1.1. <i>Le management des hôtels.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>L'amélioration des procédures.....</i>	<i>7</i>
2.1.3. <i>La prise en compte des dettes hors champ CGSS et DRFIP.....</i>	<i>7</i>
2.1.4. <i>Le préfinancement des travaux de rénovation</i>	<i>7</i>
2.1.5. <i>La situation des hôtels créés en défiscalisation.....</i>	<i>7</i>
2.1.6. <i>La relation avec les transporteurs aériens</i>	<i>8</i>
2.1.7. <i>La gestion des ressources humaines</i>	<i>8</i>
2.1.8. <i>Le problème foncier.....</i>	<i>9</i>
2.1.9. <i>Le besoin d'un outil statistique.....</i>	<i>9</i>
2.1.10. <i>La mobilisation des acteurs.....</i>	<i>9</i>
2.1.11. <i>Les problèmes de financement</i>	<i>9</i>
2.1.12. <i>La mise aux normes.....</i>	<i>10</i>
2.1.13. <i>L'évaluation des dispositifs mis en place par l'État.....</i>	<i>10</i>
2.2. Les autres propositions	10
2.2.1. <i>La question des charges sociales et fiscales</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>La recherche d'une non pénalisation des entreprises qui embauchent ou qui accroissent leur chiffre d'affaires.....</i>	<i>11</i>
2.2.3. <i>Le maintien des taux actuels pour les aides à finalité régionale.....</i>	<i>12</i>
2.2.4. <i>La mise en œuvre de l'article 29 de la LODEOM.....</i>	<i>12</i>
2.2.5. <i>La défiscalisation</i>	<i>13</i>
2.2.6. <i>La dimension environnementale du tourisme.....</i>	<i>13</i>
2.2.7. <i>La promotion des destinations.....</i>	<i>13</i>
2.2.8. <i>Les actions spécifiques à soutenir en priorité.....</i>	<i>13</i>
CONCLUSION.....	15

INTRODUCTION

Par lettre en date du 24 février 2011, les ministres en charge du budget et de l'outre-mer et le secrétaire d'État en charge du tourisme ont décidé la création d'une mission de médiateur de l'hôtellerie en Guadeloupe et en Martinique. Le cadrage de cette lettre de mission définissait les objectifs suivants :

- ◆ favoriser le développement industriel du secteur ;
- ◆ traiter les situations d'entreprises confrontées à des difficultés d'ordre structurel ;
- ◆ mobiliser l'ensemble des dispositifs de droit commun autour de la recherche d'une solution d'exploitation commerciale et financière pérenne.

Pour ce faire, il était précisé que les éventuels efforts consentis pourraient notamment s'appuyer sur les moratoires et abandons de créances sociales prévus par la LODEOM et la loi de finances 2011, et sur les produits Agence française de développement (AFD)/OSEO.

Étaient également définies les conditions de la réussite de la mission :

- ◆ coopération des entreprises s'appuyant sur la transparence pour établir un bon diagnostic ;
- ◆ coopération des services de l'État ;
- ◆ méthodologie simple et rapide s'appuyant sur les procédures du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), internet et le contact direct.

En outre le rapport final devrait contenir des propositions susceptibles de faciliter le rebond des acteurs ou plus largement de la filière touristique aux Antilles.

Au terme de cette mission il est possible de dire que l'ensemble des objectifs rappelés ci-dessus ont été atteints, dans un contexte général de grande coopération et de transparence de l'ensemble des services de l'État, des Régions, et des entreprises.

Le présent rapport dressera en premier lieu le bilan de la mission en partant d'une analyse de la situation générale de l'hôtellerie, tout en décrivant la méthode retenue pour la médiation et en insistant sur les problèmes et les points positifs repérés. La seconde partie s'attachera à définir un certain nombre de propositions s'appuyant sur les observations opérées au cours de la mission.

1. Le Bilan de la mission de médiation

1.1. La situation générale de l'hôtellerie en Guadeloupe et Martinique apparaît très contrastée

1.1.1. Une situation d'ensemble préoccupante

La situation générale de l'hôtellerie en Guadeloupe et Martinique est globalement préoccupante. Les hôtels ont certes souffert de la crise économique, de la crise sociale de 2009 et de plusieurs crises sanitaires et climatiques, mais ces crises n'expliquent pas tout. Il existe très souvent en effet un vrai problème au niveau de la qualité du management qui s'est traduit au fil des années par de grandes carences en matière d'investissements d'entretien et de rénovation, en matière de formation professionnelle, de gestion des ressources humaines, de gestion financière, en matière de gestion technique des établissements et en matière de commercialisation qui se sont ajoutées aux réels problèmes de concurrence avec d'autres destinations liés aux différentiels de charges et de salaires. Le résultat en est des hôtels qui n'ont pas bougé parfois depuis plusieurs dizaines d'années et qui s'en remettent pour leur commercialisation à des tours-opérateurs pour qui les Antilles ne constituent pas toujours une destination de promotion prioritaire, ce qui explique un taux de remplissage sur l'année pouvant être de seulement 30 ou 40 %. Dans ce contexte il n'est donc pas étonnant que les analyses des bilans de la grande majorité des hôtels faites par l'Institut d'Emission des Départements d'outre-mer (IEDOM) fassent apparaître des ratios qui ne correspondent pas à ceux d'entreprises en situation satisfaisante, ce qui explique pour l'essentiel la difficulté qu'elles ont à se financer auprès du système bancaire local.

1.1.2. Des situations particulières contrastées

Dans ce contexte général bien difficile, des situations très contrastées apparaissent toutefois. Il existe en effet des hôtels, de tailles diverses d'ailleurs, qui réussissent à dégager des résultats positifs grâce à une bonne gestion et à un dynamisme commercial s'appuyant en particulier sur la recherche de clientèles par internet. Il n'y a donc pas de fatalité du déclin, d'autant plus que le produit « Antilles » répond aujourd'hui aux attentes nouvelles des clientèles touristiques, soucieuses d'authenticité, d'environnement, de biodiversité, de patrimoine, de gastronomie, de sport ou de nature. En outre la destination offre des garanties de sécurité publique, de sécurité sanitaire, d'équipements publics et des commodités liées aux banques, aux liaisons aériennes, à la monnaie ou aux communications qui la rendent particulièrement intéressante pour les clientèles en fort développement quantitatif comme les familles et les seniors. Mais la valorisation de tous ces atouts suppose que soit clairement défini un nouveau produit bien distinct de celui des autres îles de la Caraïbe qui ne les possèdent pas, justifiant son prix, et que soit assurée sa promotion sur tous les vecteurs par une communication nouvelle soutenue aussi bien par l'État à travers ATOUT-FRANCE que par le Comité touristique des îles de la Guadeloupe et le Comité martiniquais du tourisme. Ce nouveau produit ne doit bien sûr pas s'appuyer uniquement sur les hôtels mais aussi sur le réseau des résidences de tourisme, des gîtes et des chambres d'hôtes qui connaissent un fort développement, et s'inscrire dans une politique globale du tourisme menée par tous les acteurs concernés qui doit définir les objectifs, les moyens financiers, les infrastructures touristiques à rénover, à mettre en valeur ou à créer, le calendrier de réalisation et les responsables de chaque action.

1.2. La méthode retenue

Devant ce double constat de la difficulté de situation de la grande majorité des hôtels mais aussi des réelles opportunités de développement du tourisme, la mission de médiation a défini une méthode de travail très spécifique.

1.2.1. Le contexte général

Les hôtels étant pour la plupart dans une situation économique difficile ont pour beaucoup des retards de paiement de cotisations fiscales et sociales depuis parfois de nombreuses années. Les apurements généraux obtenus par le passé ont d'ailleurs conduit nombre d'entre eux à assurer le paiement de leurs charges courantes salariales et fournisseurs par la trésorerie offerte par le non paiement des charges sociales et fiscales en attendant leur annulation. Dans ce contexte, bien sûr, aucun moyen n'était dégagé pour la rénovation ou l'entretien lourd, ce phénomène étant dans certains cas amplifié par la dilution de la propriété de l'hôtel liée au processus même de défiscalisation. L'annonce par le Président de la République de l'absence d'effacement général des dettes et d'une mission de médiation devant regarder au cas par cas l'utilisation des processus de moratoires et de remises prévus par la LODEOM et la loi de finances est donc apparu comme une véritable novation pour des entreprises habituées à une certaine facilité mais aussi pour celles qui, dans le cadre d'une bonne gestion, ont toujours payé leurs dettes et qui dénonçaient à juste titre la distorsion de concurrence subie aux dépens d'entreprises moins vertueuses.

1.2.2. Le mode opératoire de la mission

- Création d'une adresse mail « médiateur » et saisine de l'ensemble des hôtels classés en Guadeloupe et Martinique en proposant une rencontre.
- Après réponse, visite de l'hôtel avec remise d'une fiche de renseignements détaillée (s'inspirant de la procédure CIRI) à remplir par l'entreprise où figurent en particulier des données sur son historique, la composition de son capital, ses personnels, son chiffre d'affaires, ses bilans (qui doivent être joints sur trois années), sa situation bancaire, ses projets de rénovation et ses contacts pris en la matière avec la région et l'État, la procédure de classement, les dettes (ou problèmes) relatifs aux cotisations sociales et fiscales, la formation professionnelle, etc.
- Cette fiche est transmise aux services suivants : Direction régionale des finances publiques (DRFIP), Caisse générale de sécurité sociale (CGSS), Conseil régional, Direction des entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIECCTE), ATOUT-FRANCE, AFD, IEDOM, Caisse des dépôts qui sont appelés ensuite à participer à une réunion avec l'entreprise où tous les sujets sont évoqués sur la base d'informations complètes, partagées et vérifiées. Ces réunions ont été l'occasion de mettre en évidence et traiter de très nombreux dysfonctionnements affectant aussi bien les services de l'État que des régions ou des entreprises et de repartir sur de bonnes bases pour le traitement des problèmes des hôtels avec l'identification de correspondants personnels, permettant ainsi d'accélérer et de faciliter le traitement des dossiers dans l'esprit même de la mission qui ne disposait pas, bien évidemment, de pouvoirs propres vis-à-vis des services et qui devait s'en tenir, en l'expliquant aux entreprises, aux possibilités offertes par les textes.

1.3. Le contenu du bilan

1.3.1. La mesure du bilan

Au terme de la mission et à l'occasion de 5 visites sur place le plus souvent de 8 à 10 jours chacune, 103 établissements auront été visités, les trois-quarts ayant à ce jour renseigné leur fiche, des réunions auront pu être organisées (compte tenu de la disponibilité des services) pour les deux tiers d'entre eux, et, avec ou sans réunion, des solutions trouvées, en cours ou possibles (totales ou partielles) sur les différents sujets évoqués pour 50 hôtels en Martinique et 25 en Guadeloupe. En ce qui concerne les dettes sociales et fiscales, il était important, en particulier, d'inciter les entreprises à saisir les services avant la fin octobre 2011 conformément à la dernière évolution des textes applicables afin qu'elles puissent utiliser les dispositifs prévus par la LODEOM et la loi de finances pour 2011, et très peu l'auraient fait sans la mission. Plusieurs grands hôtels en difficulté, en particulier, sont en effet désormais engagés dans des processus actifs aboutis ou très avancés avec la DRFIP et la CGSS pour trouver des solutions à des problèmes souvent lourds et très anciens. En outre bien d'autres problèmes se rapportant aux cotisations sociales et fiscales ou à d'autres sujets ont pu être traités à l'occasion de la médiation.

1.3.2. L'imbrication des sujets traités

Les résultats réels et reconnus qui ont pu être obtenus par la mission tiennent en particulier en ce que la méthode choisie met bien en évidence le lien qui existe entre tous les problèmes des entreprises qui ne peuvent être résolus indépendamment les uns des autres : pour se rénover, les hôtels demandent une aide région/Feder plafonnée à 60 % du montant de l'investissement (70 % pour les petites entreprises) et peuvent maintenant aussi prétendre, dans le plafond de 60 %, à une aide d'État de 7500 € pour chacun des établissements de plus de 15 ans (et limitée à 100 chambres). Mais pour obtenir cette aide, les hôtels doivent être en règle avec leurs obligations fiscales et sociales (c'est-à-dire avoir totalement acquitté les cotisations ou bénéficier d'un moratoire respecté).

Il leur reste par ailleurs à financer 40 % de l'investissement par des fonds propres ou un concours bancaire, qui ne sera bien sûr accordé qu'après un examen attentif de la situation fiscale et sociale. Donc tout se tient et les entreprises, comme les services, ont rapidement compris tout l'intérêt de la procédure proposée pour permettre de traiter globalement la situation d'hôtels souvent enlisés et dépassés par des procédures jusqu' alors à bien des égards, longues, imprécises et incomplètes.

1.3.3. Les problèmes et les points positifs repérés

1.3.3.1. Plusieurs problèmes importants ont pu être mis en évidence à l'occasion de la mission :

- ◆ les nombreux dysfonctionnements existant au sein des services tels que la DRFIP ou la CGSS en matière d'identification des entreprises, d'adressage, de traitement des saisines, d'exactitude des données chiffrées, de coordination interne, etc. ;
- ◆ les nombreux dysfonctionnements existant également au niveau de la gestion de la majorité des entreprises en matière administrative, financière, technique, de gestion des ressources humaines, en matière de commercialisation, etc. ;

Rapport

- ◆ les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dégrèvements « taxe professionnelle/taxe foncière », en raison de la parution tardive des textes d'application, des problèmes informatiques rencontrés et de l'interprétation parfois faite de l'information diffusée sur les procédures à mettre en œuvre ;
- ◆ les problèmes de certains hôtels créés dans le cadre de la défiscalisation, en particulier sous forme de Sociétés en participation (SEP), qui ne permet souvent pas que s'établisse un lien étroit entre les propriétaires et le gestionnaire de l'hôtel. Il est en outre aujourd'hui dans de nombreux cas difficile, voire impossible de retrouver tous les propriétaires, ce qui bloque certains projets d'évolution des établissements en cause comme cela a été mis en évidence à l'occasion de processus de restructuration récents ;
- ◆ l'attentisme dont ont fait preuve beaucoup d'hôtels depuis janvier 2011 qui n'ont pas payé leurs charges courantes, ce qui risque de contrarier leur volonté maintenant largement exprimée de bénéficier des dispositifs LODEOM et loi de finances pour 2011 ;
- ◆ la faible connaissance générale des dispositifs de soutien mis en place et les nombreuses erreurs d'appréciation existantes sur leur portée ;
- ◆ le poids très important des dettes à l'égard des régimes de retraite complémentaire (en particulier l'IRCOM), de Pôle emploi et en matière de taxes de séjour, dettes qui ne sont pas, pour des raisons diverses, concernées par les dispositifs d'aide mis en place par la LODEOM et la loi de finances ;
- ◆ les demandes « hors champ d'application des textes » de plusieurs hôtels, dont certains parmi les plus importants qui souhaitent des remises à un taux plus élevé que celui prévu, des moratoires sur plus longue période (10 ans, avec parfois demande d'une franchise d'un an) ou des moratoires et remises portant sur des périodes autres que celles prévues par les textes. (dans ces cas les services locaux feront remonter les demandes à leurs administrations centrales pour prise de directives).

1.3.3.2. Plusieurs points positifs importants ont toutefois pu être repérés :

- ◆ le consensus qui paraît exister aujourd'hui entre l'État, les conseils régionaux et généraux, les maires, les chambres consulaires, la majorité des partenaires sociaux et les fédérations représentatives de l'hôtellerie et du tourisme pour considérer que le tourisme est bien l'un des secteurs essentiels du développement économique et de l'emploi ;
- ◆ le bilan de la haute saison 2010-2011 qui est dans l'ensemble satisfaisant, avec l'attente d'une bonne année 2012 marquée notamment par des commandes de groupe en hausse sensible et ce malgré une basse saison 2011 globalement décevante, avec une tendance à la baisse des prix de nature à peser sur les marges des entreprises ;
- ◆ la mise en place le 4 novembre 2011 de la liaison directe d'Air France par Roissy qui suscite une vraie attente ;
- ◆ les projets portés par les régions Guadeloupe dans le cadre du schéma départemental d'action touristique et Martinique dans le cadre du projet de contrat d'excellence qui sont de nature à donner une nouvelle lisibilité et une réelle impulsion à de nombreux projets touristiques structurants, par exemple en matière d'équipements portuaires ou de création de centres d'affaires ;
- ◆ le travail accompli en matière de promotion par ATOUT-FRANCE, le Comité du tourisme des îles de Guadeloupe et le Comité martiniquais du tourisme qui s'appuie davantage sur l'ensemble des atouts des îles et pas seulement sur le balnéaire, le positionnement de la Maison de la Martinique à Paris qui vient d'être inaugurée étant à cet égard tout à fait significatif ;

Rapport

- ◆ la progression de l'évènementiel local et à dimension nationale, ainsi que le développement des séjours pour les résidents en particulier en période de basse saison ;
- ◆ le développement du tourisme en résidence, gîte et chambre d'hôtes, qui s'appuie notamment sur l'utilisation d'internet. Une utilisation d'internet plus importante par les hôtels pourrait par ailleurs permettre une progression rapide de quelques points du taux d'occupation des chambres, qui serait de nature à modifier parfois de façon importante leur résultat d'exploitation en leur permettant d'améliorer sensiblement leur situation financière.

2. Les propositions

Dans le cadre de ce bilan général dans l'ensemble positif, il n'en demeure pas moins que les résultats obtenus par la médiation méritent d'être consolidés.

2.1. Les propositions directement inspirées de la mission

Les solutions trouvées et en cours vont permettre à de nombreuses entreprises de reprendre espoir et de se placer dans une démarche positive et non de déclin irrémédiable. Il reste que pour la plupart les résultats d'exploitation sont aujourd'hui insuffisants pour assurer leur pérennité et qu'il est nécessaire que leur développement en tant qu'entreprises repose sur les actions de politique touristique qui ont été évoquées et pour lesquelles un consensus paraît exister aujourd'hui, comme cela a été rappelé, parmi les acteurs locaux. Dans le contexte économique général des Antilles le tourisme apparaît en effet plus que jamais comme l'activité économique majeure d'aujourd'hui et de demain, seule susceptible d'assurer le développement de l'emploi et des ressources des habitants et des collectivités de ces îles. C'est dans ce contexte que des propositions qui ne se veulent pas exhaustives sont faites sur treize axes principaux :

2.1.1. Le management des hôtels

L'une des observations permanentes de la mission a été la très grande inégalité dans le management des hôtels et ce quelle que soit leur taille. Afin de contribuer à résoudre cette difficulté, la mission propose que soient explorées les pistes suivantes :

- ◆ élaboration d'un produit de formation à la gestion qui pourrait être réalisé par l'ordre des experts comptables (la présidente de l'ordre en Martinique ayant d'ores et déjà donné son accord de principe), une assistance mutualisée pouvant par ailleurs également être mise en place au profit des petits et moyens hôtels. Les experts comptables pourraient eux-mêmes en outre recevoir une information actualisée des services de l'État sur les évolutions législatives et réglementaires afin que les hôteliers disposent des meilleurs conseils ;
- ◆ implication encore plus grande des CCI dans des programmes de formation à la gestion ;
- ◆ intégration de formations adaptées en matière de gestion dans les masters tourisme des universités antillaises existants et à venir, et dans le cadre des relations mises en place avec des grandes écoles commerciales de niveau national ;
- ◆ sensibilisation à la gestion dans les lycées hôteliers.

Rapport

2.1.2. L'amélioration des procédures

La mission a constaté de nombreux dysfonctionnements au niveau des services de l'État comme cela a été indiqué plus haut, ces services ayant d'ailleurs profité avec satisfaction de la mission pour régler de nombreux problèmes internes récurrents.

Afin de prolonger cette démarche, il est proposé de procéder à un audit interne des DRFIP et des CGSS sur le plan des procédures de traitement des dossiers hôtellerie afin d'établir un diagnostic complet des situations observables et de mettre en place les mesures susceptibles d'améliorer le traitement courant des dossiers, et cela aussi bien dans l'intérêt des services que des entreprises, en permettant ainsi d'éviter pour l'avenir les très nombreux malentendus et les incompréhensions recensées au cours de la mission.

A noter par ailleurs que de nombreux hôteliers ont exprimé le souhait que les régions puissent accélérer le traitement des dossiers de demandes de subventions pour rénovation aussi bien en ce qui concerne l'instruction des demandes que le règlement des sommes allouées.

2.1.3. La prise en compte des dettes hors champ CGSS et DRFIP

Il est apparu au fil des rencontres avec les entreprises qu'une grande partie de leurs problèmes en matière de dettes sociales ne relevait pas seulement des CGSS mais aussi des organismes de retraites complémentaires (en particulier l'IRCOM) et de Pôle Emploi, et qu'un autre volume de dettes important pouvait concerner par ailleurs la taxe de séjour due aux communes. Il est donc proposé, pour l'avenir, d'associer les organismes de retraites complémentaires et Pôle Emploi à tous les travaux relatifs aux problématiques se rapportant aux charges sociales dans l'hôtellerie. Un travail des services de l'État avec les associations de maires pourrait par ailleurs être utilement entrepris au niveau local puis relayé au niveau national afin de définir si des évolutions de caractère législatif ou réglementaire en matière de taxe de séjour seraient adaptées aux situations locales qui sont à l'évidence très particulières.

2.1.4. Le préfinancement des travaux de rénovation

Deux procédures existent désormais pour bénéficier d'aides à la rénovation hôtelière puisqu'une aide de l'État est venue s'ajouter à l'aide Région/Feder. Néanmoins un problème se pose en matière de préfinancement des travaux, les crédits étant souvent difficiles à mobiliser pour les entreprises même si des solutions peuvent parfois être trouvées. Il est proposé que soient recherchées entre les régions et l'État les solutions techniques de nature à résoudre ce problème qui peut parfois conduire des hôtels à renoncer à présenter des dossiers qui pourraient pourtant être de qualité, la question du plafonnement des aides méritant également par ailleurs d'être traitée en liaison avec tous les partenaires concernés, de même que l'articulation à développer entre les différents modes d'hébergement en matière de rénovation.

2.1.5. La situation des hôtels créés en défiscalisation

Le problème des sociétés en participation (SEP) nées de la défiscalisation peut conduire à un véritable blocage de gestion ou de projet pour des entreprises hôtelières, certaines décisions devant être prises à l'unanimité alors que certains propriétaires de parts sont et resteront introuvables. Il est proposé de relancer la réflexion qui a déjà été menée à ce sujet par les services du ministère de l'Outre-mer afin d'aboutir à l'élaboration d'un texte de niveau législatif ou réglementaire permettant de débloquer cette situation.

Rapport

2.1.6. La relation avec les transporteurs aériens

La relation des hôteliers avec les transporteurs aériens reste trop souvent épisodique voir conflictuelle.

Or, à l'heure actuelle, il pourrait être opportun de développer les liens avec au moins deux d'entre eux (Air France étant pour sa part pleinement accaparé et impliqué dans l'ouverture de sa liaison avec Roissy) :

- ◆ le Président d'Air Caraïbes s'est dit prêt à entrer en relation avec les structures représentatives des hôteliers pour réfléchir avec elles à la mise en place, principalement en moyenne et basse saison, de produits composés (avion + hôtel + découverte touristique) attractifs à des moments où avions et hôtels n'ont pas le remplissage optimum. En outre il est prêt également à réfléchir à la mise en place, notamment vers l'Amérique du Nord, d'une capacité long courrier si un groupe d'hôteliers peut s'engager sur des volumes réguliers afin d'assurer une desserte rentable ;
- ◆ le Président de CORSAIRFLY, pour sa part, est prêt à un moment où sa compagnie va sensiblement accroître sa capacité sur les Antilles, et donc où il lui faudra remplir ses avions, à travailler avec les organismes représentatifs de l'hôtellerie afin de compléter son réseau traditionnel d'hébergement pourvu par Nouvelles Frontières.

2.1.7. La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines apparaît de qualité très inégale selon les établissements hôteliers. Indépendamment des aspects liés au management déjà évoqués, il apparaît nécessaire de mieux utiliser les dispositifs d'aides mis en place par l'Europe (via notamment le FSE), l'État et la région qui sont encore largement sous utilisés malgré les besoins comme cela a été mis en évidence lors des réunions tenues avec les hôtels et les services. Un travail systématique d'ingénierie de la formation devrait être entrepris, aussi bien pour ce qui concerne la formation initiale que la formation continue. Cette formation, largement financée (parfois jusqu'à 80 %) pourrait en particulier être mise en place lors des fermetures pour travaux de rénovation ou en période de basse saison, contribuant ainsi à l'amélioration du climat social d'ensemble. Les organismes de formation existant, en particulier ceux liés aux CCI et aux régions (lycées hôteliers) devraient pouvoir par ailleurs améliorer leur synergie avec le monde de l'hôtellerie qui très souvent encore recrute largement à l'extérieur de ces structures voire en métropole. Il serait en outre probablement intéressant d'envisager de développer davantage les formations aux autres métiers du tourisme qui sont appelés à prendre de plus en plus d'importance. Enfin doit être rappelée la nécessité de mettre en place davantage de formation aux langues étrangères dès la petite enfance et tout au long des différents cursus de l'enseignement public comme privé.

C'est également dans ce cadre que devraient être étudiées, au cas par cas, les situations de pyramide des âges des personnels des hôtels afin de trouver des solutions adaptées pour les personnels de plus de 55 ans. Les autres problèmes liés notamment aux périodes de fermeture temporaire et aux possibilités d'annualisation doivent, pour leur part, faire l'objet pour l'essentiel également de recherche de solutions au cas par cas.

Rapport

2.1.8. Le problème foncier

Le problème foncier se pose de manière récurrente aux hôteliers qui veulent se développer, se rénover ou créer leur entreprise. Il ne concerne certes pas seulement le monde hôtelier, mais il conviendrait probablement que soient prolongées les études déjà réalisées en la matière pour imaginer des solutions éventuellement législatives et réglementaires qui pourraient passer notamment par la création de structures nouvelles dotées de compétences juridiques adaptées. De même une réflexion devrait être entreprise sur l'ensemble des problèmes liés à l'utilisation du littoral dans une optique aussi bien de protection de l'environnement que de développement touristique.

2.1.9. Le besoin d'un outil statistique

Une réflexion devrait probablement être menée en matière d'élaboration d'un outil statistique et d'information fiable et complet associant l'ensemble des acteurs concernés car un tel outil est la base de l'élaboration de toute politique économique relative au tourisme. Or aujourd'hui les données sont trop souvent éparées, incomplètes, tardives voire incohérentes, et des décisions sont prises sans bases chiffrées fiables.

Dans le même esprit il conviendrait que soit assurée la compilation et la mise à jour des textes et références se rapportant au tourisme aux Antilles afin que les entreprises disposent en permanence des éléments utiles à leurs prises de décision.

Des rencontres régulières entre services devraient par ailleurs permettre une information réciproque et actualisée sur la situation des entreprises mais aussi sur les évolutions législatives, réglementaires et organisationnelles les concernant, le rôle des services déconcentrés de l'État et de l'IEDOM étant à cet égard essentiel.

2.1.10. La mobilisation des acteurs

La mission de médiation a permis de mobiliser l'ensemble des services de l'État autour d'un objectif commun. Il convient que cette dynamique perdure vis-à-vis du monde de l'hôtellerie mais aussi du tourisme en général et que soient imaginés de nouveaux modèles d'implication et de coopération notamment entre les régions, les départements, les chambres consulaires, les partenaires sociaux, les DIECCT, les DRFIP, les CGSS, ATOUT France, l'AFD, l'IEDOM, la Caisse des dépôts mais aussi entre et avec les administrations centrales concernées. Le rôle des préfets est à cet égard bien sûr essentiel tout comme celui du Commissaire au développement endogène qui devrait être associé à la mise en œuvre de toutes les propositions qui seront retenues.

2.1.11. Les problèmes de financement

Les problèmes de financement du secteur de l'hôtellerie se posent de manière permanente, chaque banque n'ayant en clientèle qu'un nombre extrêmement limité d'hôtels, comme l'ont montré les réunions tenues avec la quasi totalité des banquiers locaux aux sièges des IEDOM de Guadeloupe et Martinique. Dès lors il serait probablement utile que soit poursuivies les études relatives à la situation financière des hôtels (initiées dans le cadre de la mission par l'analyse des bilans par l'IEDOM), aux difficultés repérées dans les relations avec les banques et aux solutions qui pourraient être mises en place pour y remédier notamment dans le cadre des procédures de médiation bancaire dans l'attente du retour à une situation d'exploitation positive et de rentabilité de façon pérenne. Cette étude d'ingénierie financière pourrait par ailleurs s'intéresser à la question de la recherche d'investisseurs locaux et extérieurs et d'une mobilisation plus grande encore qu'aujourd'hui des acteurs économiques des Antilles en

Rapport

faveur du tourisme, en examinant en particulier les problématiques liées aux outils financiers en matière de fonds de garantie et de capital investissement.

2.1.12. La mise aux normes

Les contraintes de mise aux normes sont aujourd'hui perçues comme étant particulièrement fortes par les entreprises hôtelières, qu'il s'agisse de normes de sécurité, environnementales, en matière de handicap, sur le plan sismique ou pour les équipements sportifs, par exemple. Or la mise aux normes n'entre pas dans les critères des travaux éligibles pour l'obtention des aides en matière de rénovation hôtelière, aussi bien pour les régions que pour l'État. Il conviendrait dès lors qu'il puisse être procédé à une étude avec tous les partenaires concernés pour définir quel type de soutien pourrait être conçu et mis en place pour traiter ce problème qui rend souvent difficile voire impossible tout projet de développement des entreprises hôtelières compte tenu de leurs capacités financières et du montant des dépenses potentiellement concerné.

2.1.13. L'évaluation des dispositifs mis en place par l'État

La recherche d'une estimation précise des effets produits par les différents dispositifs mis en place par l'État en matière de traitement des dettes sociales et fiscales a fait apparaître la difficulté qu'il y avait à disposer de chiffres fiables et complets.

En effet, en l'absence de procédures d'évaluation définies à l'origine, les services n'ont souvent pas mis en place les moyens de recueil nécessaires à une analyse des effets produits par les mesures prises, ce qui ne permet pas d'en apprécier pour l'avenir la réelle portée et la pleine pertinence.

Il est donc proposé que pour toute nouvelle mesure spécifique concernant le secteur de l'hôtellerie qui serait envisagée, il soit procédé dès le départ à une demande d'évaluation auprès des services compétents afin qu'ils puissent tout au long de sa mise en œuvre renseigner les documents utiles et recueillir les pièces justificatives permettant, au terme du processus, de disposer d'une analyse complète des effets pratiques des dispositifs mis en place.

2.2. Les autres propositions

2.2.1. La question des charges sociales et fiscales

De nombreuses demandes des organismes professionnels de l'hôtellerie et figurant dans les contributions reçues par la mission concernent les sujets relatifs aux cotisations fiscales et sociales. C'est ainsi, en particulier, qu'est évoquée, dans plusieurs de ces contributions la demande de création d'une zone franche d'activité pour le tourisme qui se traduirait notamment par une exonération à 100 % des contributions représentatives de la taxe professionnelle et de la taxe foncière et par une TVA à taux zéro. Une autre demande récurrente porte sur le souhait de moratoires de 10 ans sur les charges sociales avec une année de franchise. La prise en compte de la situation réellement très difficile de beaucoup d'entreprises qui sert de base à ces demandes doit, bien sûr, intégrer la contrainte actuelle en matière budgétaire et de niches fiscales, le fait que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012 sont maintenant déposés devant le Parlement, ainsi que les diverses mesures qui ont déjà été prises par l'État pour alléger les charges fiscales et sociales. En outre l'amélioration pérenne de la situation financière de ces entreprises ne passe pas uniquement par la réduction de leurs charges fiscales ou sociales et

Rapport

il existe d'autres pistes à explorer pour améliorer leur situation financière : meilleur taux d'occupation par une commercialisation plus offensive, réduction des coûts notamment par certaines mutualisations des achats, maîtrise la masse salariale dans le cadre d'une gestion des ressources humaines intégrant davantage la gestion prévisionnelle des emplois, progrès en matière de management, prise en compte du poids de l'activité « restauration » dans les comptes etc. Néanmoins l'avis de la mission est qu'il convient d'étudier les demandes exprimées dans le cadre de la recherche d'un nouveau modèle économique de l'hôtellerie en Guadeloupe et Martinique, au côté des autres pistes qui viennent d'être évoquées. Une adaptation législative en matière de charges fiscales et sociales, si elle doit à un moment ou un autre être envisagée, ne pourra trouver en effet sa justification que comme un élément de la mise en place de ce nouveau modèle économique qui prenne en compte certes les situations particulières et les handicaps de ces destinations mais qui aura aussi intégré tous les axes d'action susceptibles d'être mis en œuvre pour permettre le développement équilibré et pérenne des entreprises hôtelières. Ce travail devrait bien sûr associer l'ensemble des services de l'État centraux et locaux concernés : Délégation générale à l'Outre-mer et préfets, DGCIS, DGFIP, DSS, Atout France, IEDOM, AFD, Caisse des dépôts, Pôle Emploi, ainsi que les régions, les départements, les associations de maires, les chambres consulaires, les partenaires sociaux, les organismes de retraites complémentaires et bien sûr les professionnels et leurs représentants, une implication du CIRI pouvant également être recherchée compte-tenu de son expérience particulière en la matière. Le calendrier de travail devrait par ailleurs être compatible avec celui de la préparation du projet de loi de finances et du PLFSS pour 2013, et dans l'intervalle la mission estime utile que puisse être étudiée la possibilité de donner aux services locaux de négocier au cas par cas avec les entreprises les plus en difficulté mais présentant aussi de réelles potentialités, la mise en place de moratoires sur les dettes sociales et fiscales allant au-delà des dispositifs légaux actuels afin d'éviter la survenance de situations extrêmes alors même qu'un travail de fond sur l'avenir serait mené.

2.2.2. La recherche d'une non pénalisation des entreprises qui embauchent ou qui accroissent leur chiffre d'affaires

La loi pour le développement économique des outre-mers du 27 mai 2009 a instauré un dispositif d'incitation fiscale pour les entreprises implantées dans les départements d'outre-mer en complément du régime d'exonération de cotisations sociales issu de la loi de finances pour 2009. En matière fiscale, ce dispositif d'abattement sur les bénéfices réalisés par ces entreprises est applicable depuis les exercices clos à compter du 31 décembre 2008 et des abattements sont également appliqués, sauf délibération contraire des collectivités locales ou de leurs groupements, en fiscalité locale.

Le bénéfice de ces abattements, qui sont temporaires (fin prévue : 2018), dégressifs et plafonnés, est conditionné en matière d'impôt sur les bénéfices à la réalisation de dépenses de formation professionnelle supplémentaires, et subordonné, entre autres, au fait que l'entreprise implantée outre-mer emploie moins de 250 salariés et réalise un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros. Or ces conditions cumulatives sont appréciées chaque année : il en résulte qu'une entreprise qui embauche durant cette période va être lourdement pénalisée puisqu'en franchissant ce seuil de 250 salariés – ou en augmentant son chiffre d'affaires au-delà de la limite de 50 millions d'euros – elle va perdre le bénéfice de ces avantages à compter de ces embauches supplémentaires. Les dispositions applicables pouvant ainsi constituer un frein à l'embauche lorsqu'une entreprise avoisine ces seuils, celle-ci, serait, sans doute, peu encline à augmenter le nombre de ses salariés pour sauvegarder le bénéfice de ces abattements, situation qui peut concerner certaines des plus importantes entreprises hôtelières des Antilles.

Rapport

C'est pour cette raison qu'il est proposé d'étudier l'intérêt et la portée d'une modification à la marge de ce texte en prévoyant non pas une condition cumulative de personnel et de chiffre d'affaires mais une condition alternative : ainsi, notamment dans le cas où une entreprise embauche, elle ne serait plus pénalisée si le seuil des effectifs de 250 est dépassé. Il en sera de même si, tout en restant en-deçà de ce seuil, son chiffre d'affaires franchit la limite de 50 millions. De la sorte, pourrait être assuré le maintien des suppléments de dépenses versées au titre de la formation professionnelle, l'un de ces deux seuils étant maintenu pour continuer à ne viser que les petites et moyennes entreprises implantées outre-mer.

2.2.3. Le maintien des taux actuels pour les aides à finalité régionale.

Il est proposé de continuer d'agir activement pour obtenir le maintien des taux actuels d'aides à l'investissement pour les entreprises hôtelières dans le cadre de la négociation des lignes directrices, pour les aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2014-2020.

Les différents dispositifs d'aides à l'investissement pour le secteur hôtelier actuellement mobilisables dans les Régions Ultra Périphériques (RUP) françaises sont encadrés par les lignes directrices de la Commission européenne relatives aux AFR de la période 2007-2013.

Ces lignes directrices, qui arrivent à échéance le 31 décembre 2013, font actuellement l'objet de négociations entre la Commission européenne et les États membres en vue de leur révision pour la prochaine période de programmation 2014-2020.

L'un des deux enjeux majeurs qui ont été ciblés pour les RUP concerne le maintien des plafonds d'aide à l'investissement de la période 2007-2013, majorés de 20 % pour les RUP, afin de conserver le caractère incitatif des aides.

Cette thématique primordiale pour les RUP fait partie des points défendus par les autorités françaises et a d'ores et déjà été intégrée au document cadre de la position française qui a été transmis à la Commission européenne. D'une manière générale, les autorités françaises vont défendre l'acquis de la période 2007-2013 pour les RUP, tout en proposant des améliorations.

Les régions pourront exprimer leur position dans le cadre de la consultation officielle qui sera lancée en décembre 2011.

2.2.4. La mise en œuvre de l'article 29 de la LODEOM

L'article 29 de la LODEOM instaure l'exonération de taxe de publicité foncière ou des droits d'enregistrement sur les cessions de parts de copropriété relatives aux hôtels, résidences de tourisme et villages de vacances classés, qui ont été acquis sous le régime de la loi Pons.

Outre la condition d'acquisition des parts cédées sous l'égide de cette loi, l'exonération est subordonnée à l'engagement de l'acquéreur d'affectation de l'immeuble à l'exploitation hôtelière pendant cinq ans, et de réalisation de travaux de rénovation.

Les mutations éligibles à l'exonération concernent les parts de copropriété d'hôtels et résidences de tourisme et des villages de vacances. Ces biens doivent par ailleurs avoir fait l'objet d'un classement hôtelier.

L'exonération doit enfin être votée par délibération des Conseils généraux, et notifiée aux services fiscaux avant le 31 mars de chaque année pour être applicable au 1^{er} juin de l'année.

Le décret d'application de cet article est paru le 22 mars 2010, fixant le montant du plafond d'exonération au mètre carré au-dessus duquel l'exonération prévue par le présent article ne s'appliquera pas.

Rapport

Les Conseils généraux n'ont à ce jour pas pris la délibération permettant l'applicabilité du dispositif. Or comme il est rappelé au premier point, le vote et la notification d'une délibération par le Conseil général constitue une condition sine qua non de l'application de l'exonération. Il est donc proposé que des réunions de travail entre les services de l'État et les Conseils généraux puissent se tenir rapidement afin d'évoquer cette importante question.

2.2.5. La défiscalisation

L'évolution à la baisse du taux de défiscalisation pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation hôtelière et la faiblesse du nombre de dossiers déposés et aboutis conduit à proposer que soit menée une étude complète sur les résultats du dispositif depuis sa création et les évolutions qui seraient éventuellement à mettre en œuvre dans le cadre de futurs travaux législatifs. Les nombreux dossiers de demandes d'aides à la rénovation État et Région/FEDER laissent supposer, en effet, pour les plus gros d'entre eux, qu'il convient de revoir un dispositif qui tend à s'essouffler alors même qu'existent des besoins liés aux nouveaux projets recensés, en le liant davantage aux aides à la rénovation qui existent aujourd'hui et à celles mises en œuvre en matière d'investissements nouveaux, et cela en cohérence avec les études déjà réalisées et les orientations proposées en matière de défiscalisation.

2.2.6. La dimension environnementale du tourisme

Plusieurs rapports et études existant insistent sur l'importance qui s'attache à rechercher une implication toujours plus large de la population en faveur de l'activité touristique. Cette approche paraît devoir s'appuyer entre autre sur la prise en compte de la dimension environnementale du tourisme, qui est aujourd'hui l'un des critères majeurs de choix des clientèles. A cet égard il convient de souligner qu'une priorité doit résolument être donnée au traitement de sujets tels que le traitement des déchets, la signalétique (dont l'affichage), l'évacuation des eaux, l'enlèvement des carcasses de voitures et objets encombrants, l'embellissement des entrées des villes, l'amélioration de l'habitat, la suppression des friches hôtelières etc. Chaque acteur local a sa place dans ces actions qui doivent contribuer en profondeur à l'amélioration de l'image de la Guadeloupe et de la Martinique.

2.2.7. La promotion des destinations

En matière d'image, en effet, il convient d'amplifier encore les démarches accomplies par ATOUT-FRANCE, le CTIG et le CMT en positionnant toujours davantage la Guadeloupe et la Martinique sur un produit qui intègre parfaitement les atouts déjà évoqués et qui, sans exclure bien sûr le balnéaire, n'en font plus un axe unique et central de promotion. Ce travail sur l'attractivité doit bien sûr être mené en liaison avec les compagnies aériennes et les tour-opérateurs, mais aussi avec les réceptifs, les communes et les entreprises touristiques de toute nature en s'appuyant pleinement sur les potentialités offertes par internet.

2.2.8. Les actions spécifiques à soutenir en priorité

Certaines activités et filières touristiques méritent d'être particulièrement soutenues comme la croisière, la plaisance, le tourisme d'affaires, le tourisme de nature, de patrimoine, et bien sûr l'évènementiel qu'il soit local ou national (des projets tels que ceux d'un festival de jazz et d'une biennale d'art moderne pouvant, par exemple, être fortement encouragés).

Rapport

De même certaines actions de promotion pourraient être rapidement menées, par exemple vers les associations de randonnées pédestres, de montagne ou de personnes handicapées pour proposer des produits adaptés à l'offre existante en la matière.

Enfin l'accent doit être mis pour l'ensemble de ces activités (comme pour les autres d'ailleurs) sur l'importance de la qualité, qui est une exigence de plus en plus forte des clientèles actuelles, un plus rapide développement du label « qualité tourisme » devant à cet égard être recherché.

CONCLUSION

Les résultats obtenus par la mission doivent beaucoup à l'implication des différents services locaux qui se sont mobilisés avec compétence et disponibilité autour de ses objectifs tout comme les entreprises, et au soutien permanent et efficace qui a été apporté par les correspondantes désignées localement par les Préfets pour appuyer l'action menée. Cette mobilisation d'ensemble se poursuit d'ailleurs aujourd'hui puisque sont traités en ce moment même plusieurs dizaines de cas d'entreprises hôtelières qui ont souhaité entrer dans la médiation, le bilan final de la mission ne pouvant bien sûr dès lors être envisagé qu'à la fin de cette période d'intenses discussions.

Les propositions retenues, sont, pour leur part directement liées aux observations tirées de la mission, des suggestions émises par les organismes consultés ou issues d'analyses tirées des nombreux rapports et documents publiés ou en préparation relatifs au tourisme en Guadeloupe et Martinique. Elles n'ont donc pas vocation à être exhaustives et il était recherché, en particulier, de mettre en évidence celles d'entre elles qui mériteraient d'être lancées aussi vite que possible afin de produire des effets concrets dans des délais compatibles avec la nécessité qui s'attache à la réalisation de progrès rapidement mesurables compte tenu de l'urgence de certaines situations relevées.

Dans ce contexte il pourrait apparaître utile qu'une nouvelle mission soit mise en place dans une optique de suivi des discussions en cours entre les entreprises et les services afin d'accompagner la recherche de solutions, mais aussi pour faciliter la mise en œuvre de certaines des propositions du présent rapport.

A Paris, le 31 octobre 2011

L'Inspecteur général des Finances,



Alain BODON