

Rapport spécial

## Soutien de l'UE au secteur du tourisme

Une nouvelle orientation stratégique et une meilleure approche en matière de financement s'imposent



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VI
<b>Introduction</b>	01 - 21
Importance du tourisme au sein de l'UE	01 - 05
Cadre juridique et institutionnel	06 - 10
Impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme de l'UE	11 - 13
Soutien financier de l'UE aux investissements dans le secteur du tourisme	14 - 18
Défis et modèles à venir	19 - 21
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	22 - 29
<b>Observations</b>	30 - 72
La stratégie de l'UE en matière de tourisme n'est pas adaptée aux nouveaux défis auxquels le secteur doit faire face	30 - 43
La stratégie de la Commission en matière de tourisme remonte à 2010	31 - 34
Les États membres audités ont défini leurs propres stratégies en matière de tourisme, avec des priorités similaires à celles fixées dans la stratégie de l'UE	35 - 37
L'impact de la pandémie de COVID-19 plaide en faveur d'une nouvelle stratégie de l'UE en matière de tourisme	38 - 43
Le soutien financier du FEDER en faveur des investissements publics dans le domaine du tourisme pour la période 2014-2020 a ciblé les objectifs nationaux et de l'UE dans ce secteur, mais avec une efficacité limitée en raison d'insuffisances dans la sélection des projets	44 - 64
Les programmes opérationnels relevant du FEDER cadraient bien avec les stratégies nationales, régionales et de l'UE en matière de tourisme	44 - 48
Les projets sont sélectionnés selon différentes procédures, mais une planification initiale et une évaluation des besoins non exemptes de défauts risquent de compromettre l'efficacité et la durabilité des investissements dans le domaine du tourisme cofinancés par l'UE	49 - 53

Les projets achevés n'ont pas tous eu un impact positif sur l'activité touristique de la région 54 - 56

Les orientations de la Commission mentionnaient l'efficacité et la durabilité des investissements touristiques, mais plusieurs aspects n'ont pas été abordés 57 - 59

Suivi des résultats: un indicateur commun relatif au tourisme peu utilisé et ne couvrant pas complètement tous les types de résultats des projets 60 - 64

**La Commission a pris des mesures pour atténuer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme dans l'UE** 65 - 72

**Conclusions et recommandations** 73 - 78

## **Annexes**

**Annexe I – sources de financement de l'UE en faveur du tourisme**

**Annexe II – PO sélectionnés et nombre de projets dans notre échantillon par PO**

**Annexe III – Projets examinés dans le cadre du présent audit**

**Annexe IV – Inventaire des stratégies nationales en matière de tourisme**

## **Sigles, acronymes et formes abrégées**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Calendrier**

## **Équipe d'audit**

# Synthèse

I L'Union européenne est la région la plus visitée au monde, avec environ 37 % des arrivées de touristes internationaux en 2019. Le tourisme constitue ainsi un secteur économique essentiel pour l'UE, puisqu'il représentait 9,9 % du produit intérieur brut et 11,6 % de l'ensemble des emplois en 2019. La pandémie de COVID-19 a eu un impact énorme et sans précédent sur cette branche d'activité, réduisant fortement les flux touristiques et, par suite, les revenus des entreprises du secteur. Au-delà du choc immédiat, le secteur du tourisme est confronté à d'autres défis, à plus long terme, liés à sa transformation écologique et numérique, sa compétitivité, sa durabilité et sa résilience.

II L'UE joue un rôle complémentaire dans la politique du tourisme, en ce qu'elle soutient et coordonne les actions des États membres. Aucune enveloppe budgétaire de l'UE n'avait été spécifiquement allouée au tourisme pour la période 2014-2020. C'est au travers de plusieurs programmes de l'UE que ce secteur a pu bénéficier d'un soutien financier. La situation n'a pas changé pour la période 2021-2027.

III Compte tenu de l'importance de l'industrie touristique au sein de l'UE, nous avons décidé de réaliser un audit visant à évaluer dans quelle mesure la Commission l'avait efficacement soutenue et contribué aux actions des États membres dans ce secteur au cours de la période 2014-2020. Nous avons vérifié si la stratégie de la Commission en matière de tourisme répondait efficacement aux besoins du secteur et si elle était régulièrement mise à jour pour refléter l'évolution des priorités. Nous avons examiné si le soutien financier du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur des investissements publics dans le secteur du tourisme avait été conforme aux stratégies de l'UE, nationales et régionales existantes, ainsi que s'il avait été durable et axé sur des investissements apportant une valeur ajoutée au-delà du projet proprement dit. Enfin, nous avons vérifié si la Commission avait pris des mesures pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme.

IV Le présent audit doit contribuer aux travaux de la Commission visant à définir une stratégie globale pour le tourisme à l'horizon 2030, assortie d'objectifs à moyen et à long terme. Nous attendons de cet audit qu'il concoure également à améliorer la conception et la mise en œuvre du soutien financier de l'UE aux investissements dans le secteur du tourisme pour la période 2021-2027 en vue d'obtenir des résultats valables et durables.

**V** Globalement, nous avons constaté qu'au cours de la période 2014-2020, les actions de la Commission en faveur de l'industrie touristique de l'UE avaient été partiellement efficaces.

- o La Commission a défini la stratégie actuelle de l'UE en matière de tourisme en 2010. Entre 2015 et la pandémie de COVID-19, elle avait revu ses priorités en la matière dans le contexte de stratégies d'intervention plus larges, mais ne les avait pas traduites en plans d'action concrets permettant de soutenir leur mise en œuvre. En réaction à l'impact considérable de la pandémie de COVID-19 sur le secteur touristique de l'UE, la Commission a engagé des actions visant à définir un agenda pour le tourisme à l'horizon 2030. Nous considérons qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction; cependant, certains éléments tardent à se concrétiser.
- o En ce qui concerne les programmes opérationnels relevant du FEDER, les priorités pour les investissements dans le secteur du tourisme ont été fixées en fonction des stratégies de l'UE, nationales et régionales existantes en matière de tourisme. Notre analyse des projets du FEDER dans ce domaine a donné des résultats contrastés: certains projets étaient durables et contribuaient à stimuler l'activité touristique dans la région; d'autres n'avaient qu'un impact limité. Dans plusieurs cas, la planification initiale des projets et les évaluations des besoins présentaient des faiblesses, de même que la phase de sélection des projets, ce qui s'est traduit par des projets moins ambitieux ainsi que par des retards et des dépassements des coûts pendant leur mise en œuvre. La réglementation du FEDER pour la période 2014-2020 définissait un seul indicateur de réalisation commun pour les investissements touristiques financés par le FEDER. En outre, les États membres pouvaient faire usage d'indicateurs spécifiques par programme. Aucun indicateur commun de résultat n'a toutefois été utilisé au cours de la période 2014-2020. L'indicateur commun de réalisation ne permet pas toujours de déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés des projets ont été obtenus, bien que ces résultats soient indiqués dans la proposition de projet. La Commission doit effectuer, avant fin 2024, une évaluation ex post du soutien octroyé au titre du FEDER pour la période 2014-2020.
- o Le secteur du tourisme de l'UE a subi un choc sans précédent à la suite de la pandémie de COVID-19. La Commission a présenté des mesures et des propositions visant à atténuer l'impact de cette crise sur l'industrie touristique de l'UE.

**VI** Dans le présent rapport, nous recommandons à la Commission:

- o de définir une nouvelle stratégie pour l'écosystème touristique de l'UE, qui viserait explicitement à soutenir des investissements contribuant à l'émergence d'une forme de tourisme plus durable;
- o d'encourager les États membres à appliquer des procédures de sélection pour les investissements touristiques financés par le FEDER de manière à promouvoir cette nouvelle orientation stratégique.

# Introduction

## Importance du tourisme au sein de l'UE

**01** Le «tourisme» fait référence à l'activité de visiteurs effectuant un voyage vers une destination située en dehors de leur lieu de résidence habituel, pendant moins d'un an. Il peut s'agir d'un voyage d'affaires ou de loisirs<sup>1</sup>. Le secteur du tourisme couvre un large éventail d'activités économiques permettant de fournir aux visiteurs les biens et les services demandés pour contribuer, directement ou indirectement, au bon déroulement de leur séjour. Il peut s'agir par exemple de services de transport facilitant la circulation des personnes, d'agences de voyages et de voyagistes, de logements, de services de restauration, d'installations culturelles, sportives et récréatives ou encore de biens et de services touristiques locaux<sup>2</sup>.

**02** L'Union européenne est la région la plus visitée au monde (voir [figure 1](#)). En 2019, l'UE-27 a accueilli environ 539 millions de touristes du monde entier, soit près de 37 % du total mondial. La même année, les recettes du tourisme international dans l'UE-27 se sont élevées à 383 milliards d'euros, soit 28,9 % du total des recettes du secteur à l'échelle mondiale. Quatre États membres (la France, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne) se classent à titre individuel dans les dix premiers pays du monde sur le plan des arrivées de touristes internationaux et des recettes touristiques<sup>3</sup>.

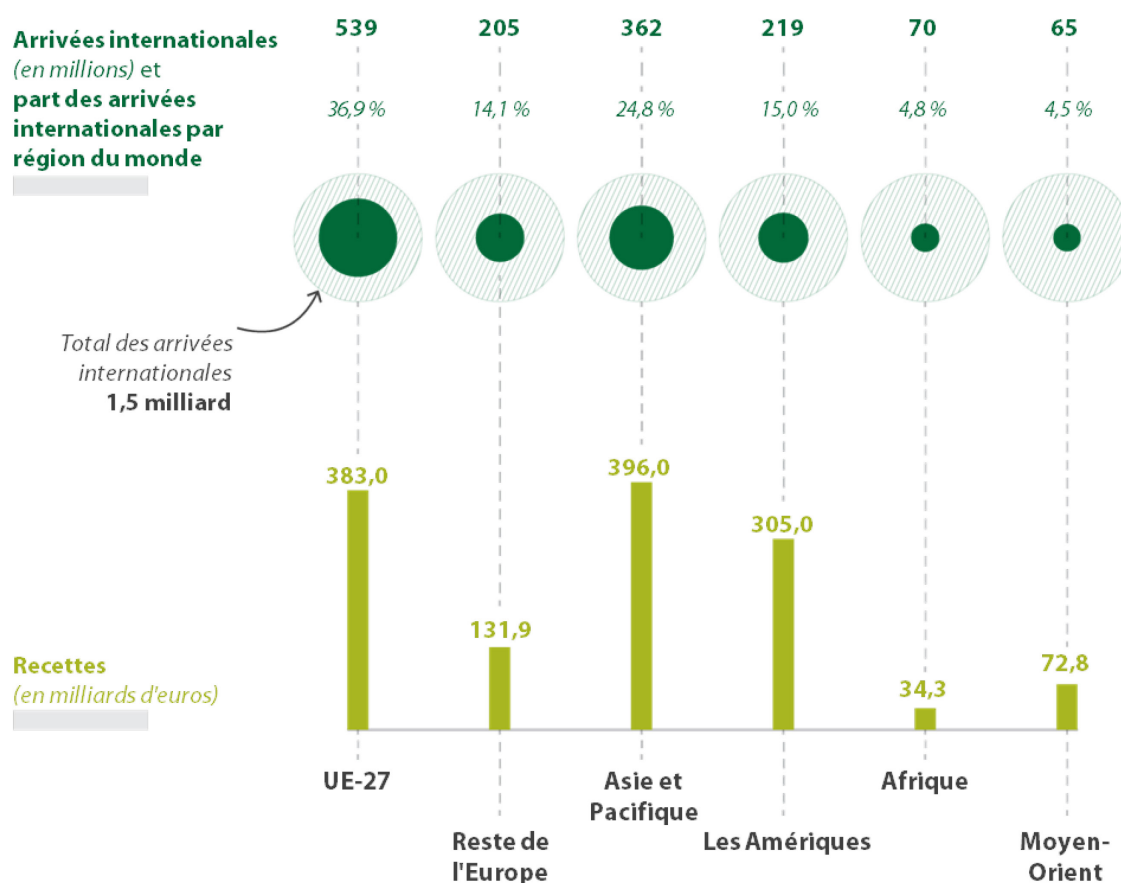
---

<sup>1</sup> Eurostat, [Tourisme – Vue d'ensemble](#)

<sup>2</sup> OMT, Notes méthodologiques de la base de données des statistiques du tourisme.

<sup>3</sup> OMT, Faits saillants du tourisme international, édition 2020. Diapositives 8 et 17. Données au 30 novembre 2020.

**Figure 1 – Arrivées de touristes internationaux et recettes touristiques par région en 2019**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'OMT, Faits saillants du tourisme international, édition 2020.

**03** En 2019, la contribution directe et indirecte (retombées) du secteur du tourisme au PIB de l'UE a été estimée à 9,9 %. En outre, 11,6 % de la population active de l'UE travaille dans le domaine du tourisme (ce qui représente environ 23,5 millions d'emplois)<sup>4</sup>. Plus de 99 % des entreprises du secteur touristique de l'UE sont des petites et moyennes entreprises (PME)<sup>5</sup>.

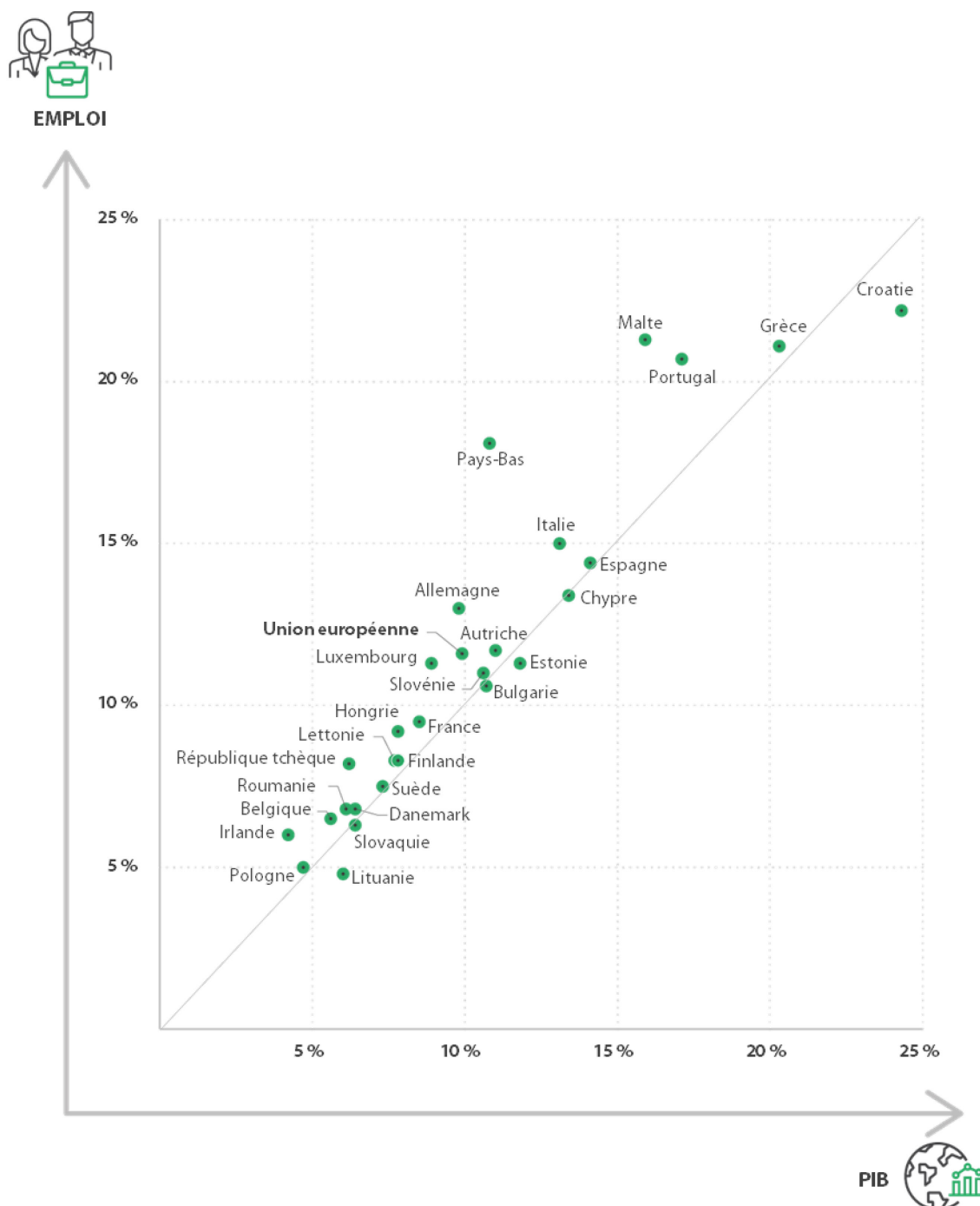
**04** L'importance économique du secteur touristique varie considérablement d'un État membre à l'autre, allant de 4 % à 6 % du PIB en Irlande, en Pologne, en Belgique et en Lituanie, à plus de 20 % en Croatie et en Grèce (voir [figure 2](#)).

<sup>4</sup> Conseil mondial du voyage et du tourisme, Rapport annuel d'impact économique 2021. Union européenne.

<sup>5</sup> Commission européenne, Rapport annuel sur le marché unique 2021, SWD(2021) 351 final.



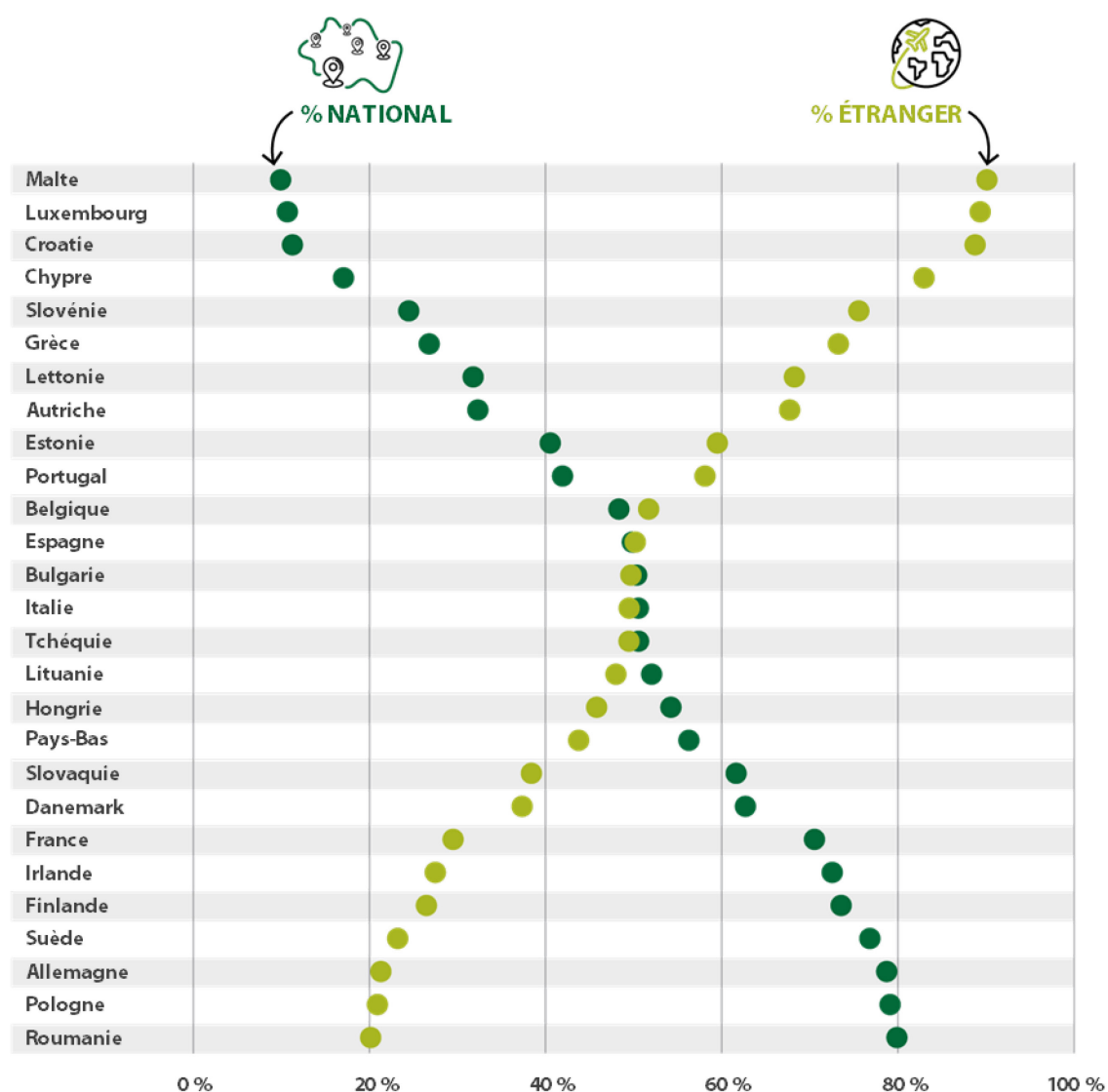
**Figure 2 – Contribution du tourisme au PIB et à l'emploi en 2019**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du Conseil mondial du voyage et du tourisme, Rapport annuel d'impact économique 2021.

**05** La proportion entre les visiteurs nationaux et étrangers varie d'un État membre à l'autre (voir [figure 3](#)). En Suède, en Pologne, en Roumanie et en Allemagne, plus de 75 % des touristes sont des nationaux. Les pays faiblement peuplés (Luxembourg et Malte), mais aussi la Croatie, sont ceux où la proportion de visiteurs étrangers est la plus élevée (près de 90 %). Pour l'Italie et l'Espagne, deux des principales destinations touristiques de l'Union, la répartition est plus homogène.

**Figure 3 – Tourisme national et international ventilé par État membre pour 2019**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat, Arrivées dans des établissements d'hébergement touristique.

## Cadre juridique et institutionnel

**06** La politique du tourisme est essentiellement du ressort des États membres, dont l'UE complète et soutient les actions. Les actions de l'Union consistent d'une manière générale à promouvoir la compétitivité et le développement des entreprises du secteur et à favoriser la coopération entre les États membres. Le TFUE permet également d'établir des mesures législatives particulières destinées à compléter les actions des États membres<sup>6</sup>.

**07** Avec sa politique du tourisme, la Commission vise à ce que l'Europe reste une destination de premier plan, tout en permettant à l'industrie du secteur d'apporter une contribution maximale à la croissance et à l'emploi et en encourageant la coopération entre les pays de l'UE, notamment par l'échange de bonnes pratiques<sup>7</sup>. En 2020, la Commission a défini le tourisme comme étant l'un des 14 écosystèmes industriels de sa politique industrielle<sup>8</sup>.

**08** Les principaux acteurs et organes institutionnels de l'UE sont les suivants:

- la commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement européen et sa *task force* sur le tourisme;
- le Conseil de l'Union européenne (où les questions relatives au tourisme sont généralement traitées par le Conseil «Compétitivité»);
- le comité consultatif dans le domaine du tourisme<sup>9</sup>, présidé par la Commission (DG GROW), qui est un forum de consultation et de coordination, au sein duquel les représentants des États membres et de la Commission échangent des informations et discutent de questions liées à la politique du tourisme et à la prestation de services pour touristes.

---

<sup>6</sup> Article 195 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#). En outre, une partie de la réglementation en rapport avec le tourisme a une base juridique différente, concernant par exemple la protection des consommateurs, le marché intérieur ou la politique de cohésion.

<sup>7</sup> Commission européenne, DG GROW, [Aperçu de la politique de l'Union en matière de tourisme](#).

<sup>8</sup> Communication de la Commission - Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, COM(2020) 102 final du 10.3.2020.

<sup>9</sup> Décision du Conseil du 22 décembre 1986 instituant une procédure de consultation et de coopération dans le domaine du tourisme (86/664/CEE).

**09** Plusieurs services de la Commission travaillent sur des questions directement liées au tourisme, mais les deux principales directions générales chargées de la politique touristique et du financement de ce secteur par l'UE sont:

- o la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW), en tant que service de la Commission chargé de la politique du tourisme;
- o la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), qui gère le FEDER (dont provient la majeure partie du financement de l'UE en faveur du tourisme) conjointement avec les États membres.

En outre, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG SANTE) a joué un rôle particulier dans la création des conditions nécessaires au rétablissement de la liberté de circulation au sein de l'Union.

**10** Les principales organisations internationales dans le domaine du tourisme sont l'Organisation mondiale de tourisme des Nations unies (OMT), l'OCDE et le Conseil mondial du voyage et du tourisme. La Commission européenne du tourisme (CET), une association d'organisations nationales du secteur, s'efforce également de promouvoir l'Europe en tant que destination touristique sur les marchés des pays tiers.

## **Impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme de l'UE**

**11** La pandémie de COVID-19 a eu un impact énorme et sans précédent sur le secteur du tourisme dans le monde entier, réduisant fortement les flux touristiques et, par suite, les revenus des entreprises du secteur. Au cours des trois premiers trimestres de 2020, les arrivées de touristes internationaux au sein de l'UE ont été de 67,5 % inférieures à celles de la même période de 2019. La baisse allait de 46 % à 84 % selon l'État membre concerné (voir *figure 4*). La plupart des acteurs du tourisme que nous avons interrogés pensent qu'il est peu probable que la demande retrouve le niveau antérieur à la crise avant 2024.

**Figure 4 – Arrivées internationales dans l'UE, évolution entre janvier et septembre 2019 par rapport à la même période de 2020**

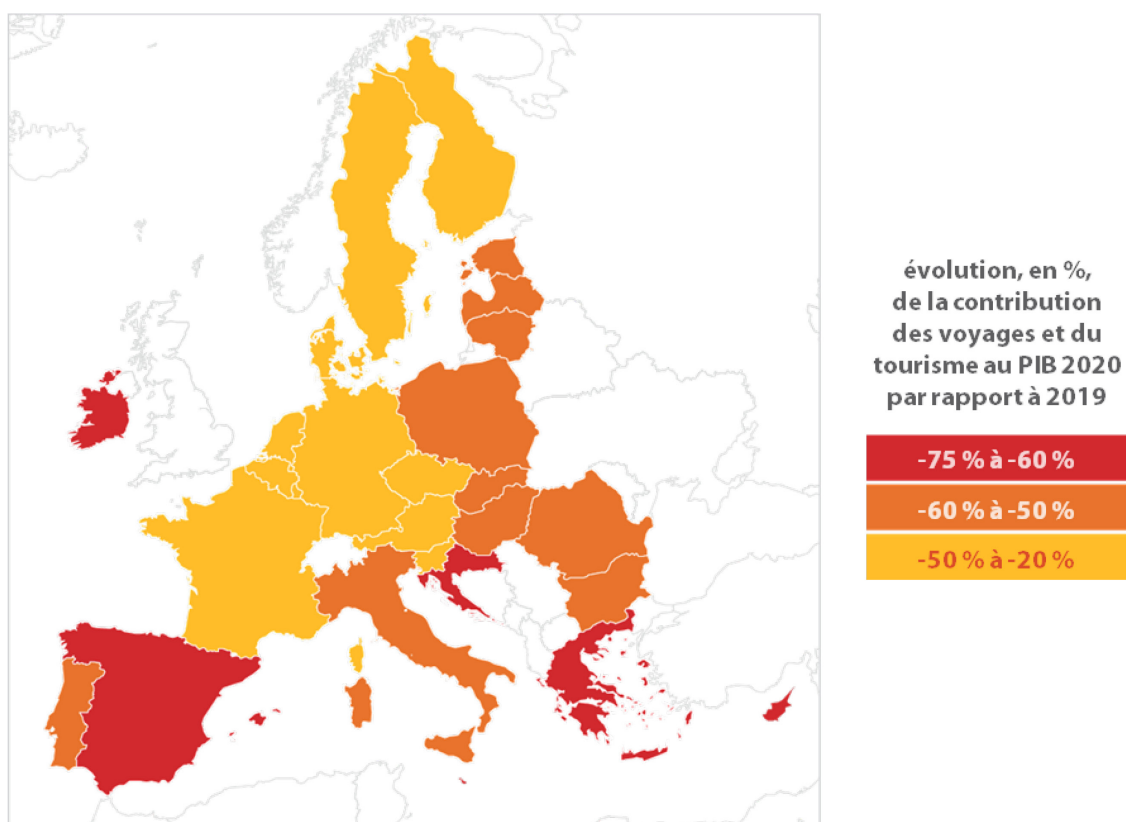


*Notes:* Pas de données disponibles pour la France, l'Irlande et la Pologne.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base du baromètre de l'OMT, décembre 2020.

**12** La baisse du nombre de visiteurs due aux restrictions en vigueur a entraîné une diminution importante de la contribution du tourisme à l'économie. En 2020, l'UE a perdu environ deux millions d'emplois dans le secteur des voyages et du tourisme et la contribution de ce dernier au PIB a diminué de moitié par rapport à 2019 (passant d'environ 10 % à 5 %) <sup>10</sup>. Les destinations touristiques traditionnelles comme la Croatie, Chypre, la Grèce, Malte et l'Espagne ont enregistré les baisses les plus importantes (plus de 60 %), au même titre que l'Irlande (voir [Figure 5](#)).

**Figure 5 – Réduction de la contribution du secteur des voyages et du tourisme au PIB dans chaque État membre, de 2019 à 2020**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du Conseil mondial du voyage et du tourisme, Rapport annuel d'impact économique 2021.

<sup>10</sup> Conseil mondial du voyage et du tourisme, Rapport annuel d'impact économique 2021. Union européenne.

**13** La capacité d'investissement du secteur touristique a également été fortement touchée. Dans le contexte de l'instrument NextGenerationEU proposé en mai 2020, la Commission a estimé que l'écosystème touristique allait connaître une diminution de ses recettes d'environ 171 milliards d'euros en 2020 et 2021 du fait de la pandémie et des restrictions de déplacement<sup>11</sup>. Sur les 14 écosystèmes d'entreprises analysés par la Commission, le tourisme est le secteur dont les besoins en investissements de base sont estimés comme étant les plus élevés et bien supérieurs aux besoins des autres écosystèmes. La Commission a estimé à 161 milliards d'euros les besoins en investissements de base pour la relance de l'écosystème touristique (compte non tenu des investissements nécessaires à la transition écologique et numérique).

## Soutien financier de l'UE aux investissements dans le secteur du tourisme

**14** Le cadre financier pluriannuel (CFP) ne prévoit pas de budget spécifique pour le tourisme. Cependant, plusieurs initiatives et programmes de l'UE peuvent financer des investissements dans le secteur du tourisme. Durant la période 2014-2020, il était possible de faire appel à douze programmes pour financer des actions dans le secteur du tourisme, que ce soit en gestion directe ou en gestion partagée. En ce qui concerne la période 2021-2027, ces programmes seront au nombre de 14, y compris ceux créés pour atténuer les effets de la pandémie de COVID. L'[annexe I](#) énumère les programmes liés au tourisme pour les deux périodes et donne un aperçu des types d'actions soutenues dans le cadre de chacun d'entre eux. Le cadre législatif du FEDER pour 2021-2027 comprend un objectif stratégique spécifique lié au tourisme durable<sup>12</sup>. Outre cet objectif spécifique, tout autre objectif stratégique peut permettre de promouvoir un tourisme durable, dès lors que les investissements contribuent à atteindre l'objectif correspondant et qu'ils sont conformes aux conditions favorisantes ou exigences applicables.

---

<sup>11</sup> Document de travail des services de la Commission intitulé «Identifying Europe's recovery needs», accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération», SWD(2020) 98 final du 27.5.2020.

<sup>12</sup> Article 3, paragraphe 1, point d) vi), du règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion.

**15** C'est le FEDER qui fournit la majeure partie du soutien financier de l'UE aux investissements directement liés au tourisme: environ 6,4 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (voir [tableau 1](#)) et près de 4,3 milliards d'euros à ce jour pour la période 2014-2020 (voir [tableau 2](#)).

**Tableau 1 – Crédits budgétaires du FEDER alloués au secteur du tourisme (2007-2013)**

Code d'intervention	Description	Montant déclaré (en millions d'euros)
55	Promotion du capital naturel	844
56	Protection et développement du patrimoine naturel	765
57	Autres aides à l'amélioration des services touristiques	4 830
	<b>TOTAL</b>	<b>6 439</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la plateforme de données ouvertes de la Commission concernant les Fonds ESI.

**Tableau 2 – Crédits budgétaires du FEDER alloués au secteur du tourisme (2014-2020)**

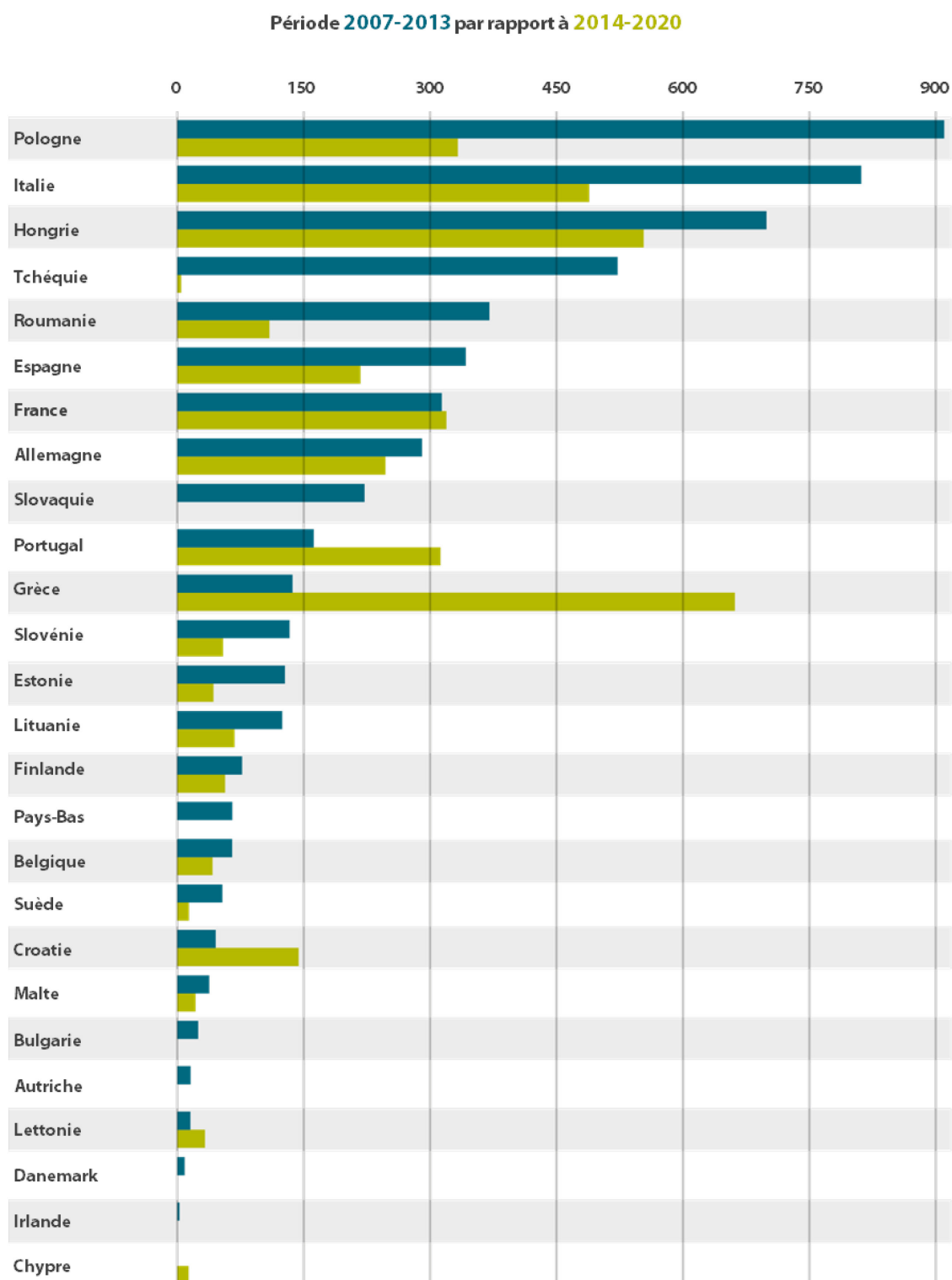
Code d'intervention	Description	Montant déclaré (en millions d'euros)
74	Développement et promotion des actifs touristiques dans les PME	561
75	Développement et promotion des services touristiques dans/pour les PME	1 140
91	Développement et promotion des espaces naturels	1 180
92	Protection, développement et promotion des actifs touristiques	830
93	Développement et promotion des services touristiques publics	546
	<b>TOTAL</b>	<b>4 257</b>

Source: Plateforme de données ouvertes de la Commission concernant les Fonds ESI.



**16** Les autorités publiques des États membres sélectionnent les projets à financer au titre des programmes opérationnels (PO), puis en suivent la mise en œuvre. Dans le cadre de ses compétences réglementaires, la Commission supervise la mise en œuvre des programmes opérationnels pour veiller à ce que l'argent soit dépensé efficacement. La *figure 6* montre, par État membre, à quels codes d'intervention dans le secteur du tourisme les crédits du FEDER ont été alloués pour les deux dernières périodes de programmation.

**Figure 6 – Crédits budgétaires du FEDER alloués au secteur du tourisme, ventilés par État membre (en millions d'euros)**



Notes: Au Luxembourg, aucun budget n'a été alloué aux codes d'intervention pour le tourisme; les dépenses liées au tourisme relevant de PO transfrontaliers ne sont pas incluses.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la plateforme de données ouvertes de la Commission concernant les Fonds ESI.

**17** La facilité pour la reprise et la résilience (FRR)<sup>13</sup> offre aux États membres la possibilité de financer des investissements et des réformes, y compris dans le secteur touristique, dans le cadre de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR). En octobre 2021, 26 des 27 PNRR avaient été soumis à la Commission et 19 avaient été adoptés par le Conseil. Les fonds disponibles au titre de la FRR doivent être engagés d'ici la fin 2023. La Commission doit établir un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la FRR pour février 2024, et un rapport d'évaluation ex post pour décembre 2028.

**18** Au moment de l'audit, la situation était la suivante dans les quatre États membres contrôlés: le PNRR espagnol avait été approuvé par la Commission en juin 2021, puis adopté par le Conseil en juillet 2021; la Commission avait approuvé celui de la Roumanie en septembre 2021; ceux des deux autres États membres étaient toujours au stade de l'évaluation par la Commission. Trois de ces quatre États membres (la Pologne, l'Espagne et la Roumanie) ont prévu dans leurs projets de PNRR un soutien spécifique aux investissements dans le domaine du tourisme (voir [tableau 3](#)).

---

<sup>13</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

**Tableau 3 – Soutien au tourisme prévu dans les plans pour la reprise et la résilience des États membres audités**

État membre	Soutien au tourisme	Enveloppe financière (en millions d'euros)
Pologne	Le soutien est fourni dans le cadre du volet visant à assurer la résilience de l'économie face aux crises, à augmenter la productivité et à créer des emplois de qualité.	500
Espagne	Dans le cadre de la priorité relative à «la modernisation et la numérisation de l'écosystème de nos entreprises», il existe un plan pour la modernisation et la compétitivité du secteur du tourisme.	3 400
Roumanie	Dans le cadre de la composante touristique et culturelle du 4 <sup>e</sup> pilier sur la cohésion sociale et territoriale, un soutien est octroyé à la promotion d'un tourisme privilégiant les déplacements non motorisés, à vélo, à pied ou autres, ainsi qu'à la mise en œuvre de la stratégie roumaine en matière de tourisme culturel.	449
Hongrie	Pas de mesure spécifique liée au tourisme.	-

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'analyse des PNRR des États membres audités.

## Défis et modèles à venir

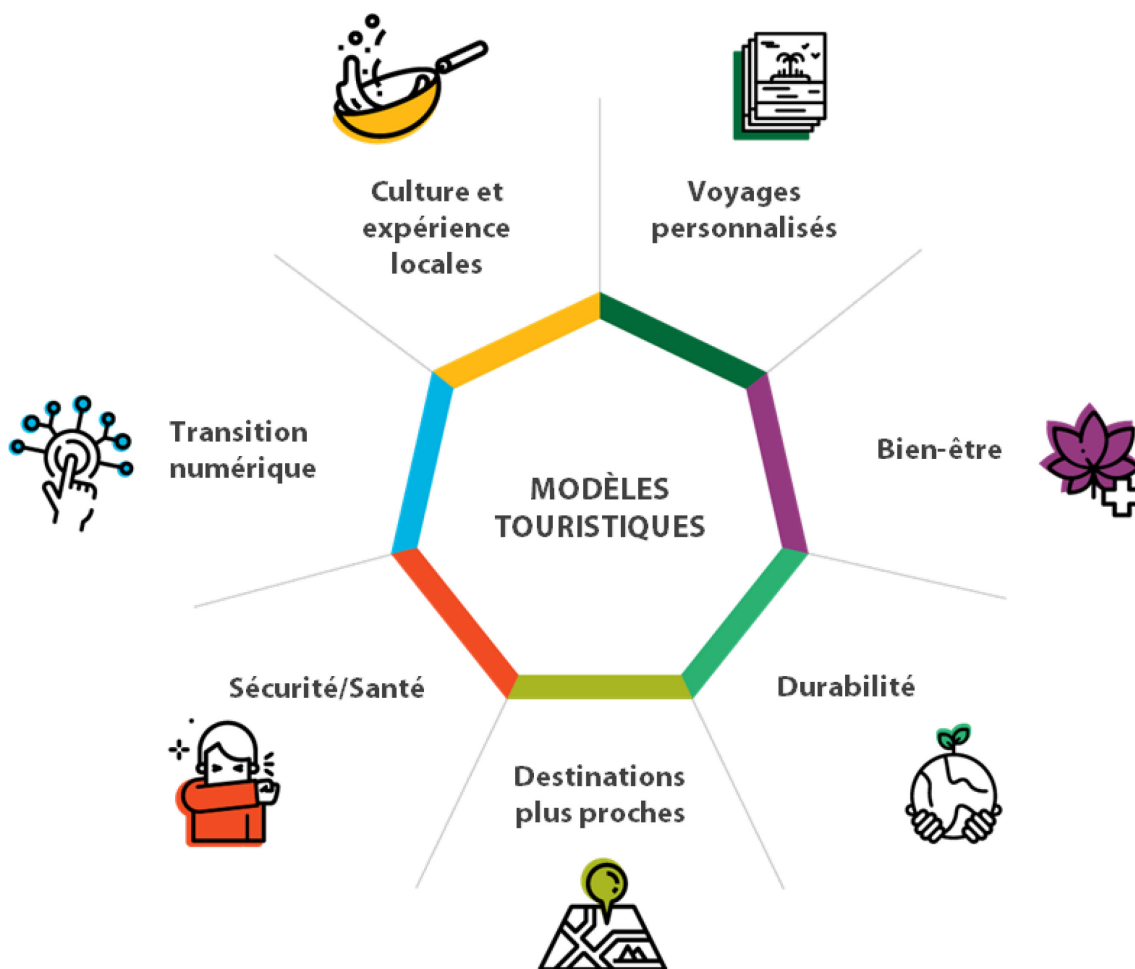
**19** La plupart des experts des organisations internationales avec lesquels nous nous sommes entretenus sont d'avis qu'à court terme, une fois l'impact immédiat de la pandémie de COVID-19 surmonté, la demande touristique concernera principalement des voyages nationaux et régionaux ainsi que des séjours de courte durée. Il y a cependant plus important. En effet, le développement du secteur du tourisme de l'UE va être confronté à d'importants défis à moyen et à long terme, liés notamment à sa transformation écologique, à la transition numérique et à l'intégration de nouvelles technologies, ainsi qu'à sa compétitivité et à sa résilience<sup>14</sup>.

**20** Dans le même temps, le comportement des touristes évolue également vers de nouveaux modèles, reflétant certains des défis susmentionnés. À l'avenir, la demande touristique sera vraisemblablement déterminée par une sensibilisation accrue aux problèmes environnementaux, un recours plus important aux services numériques et aux nouvelles technologies, une évolution vers des expériences de voyage plus personnalisées, une recherche de bien-être, une meilleure interaction avec les communautés et la culture locales, ainsi que par les préoccupations croissantes concernant les protocoles de sécurité et de santé (voir *figure 7*).

---

<sup>14</sup> Document de travail des services de la Commission intitulé «Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem», SWD(2021) 164 final du 21.6.2021.

Figure 7 – Nouveaux modèles touristiques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'analyse de documents de l'OMT, de l'OCDE et du Conseil mondial du voyage et du tourisme.

**21** À cet égard, le tourisme durable est l'un des concepts les plus importants dans le développement du secteur. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre les aspects environnementaux, économiques et socio-culturels du développement du tourisme pour garantir sa viabilité à long terme<sup>15</sup>, mais aussi de réfléchir aux moyens d'agir contre l'impact du tourisme sur le changement climatique. Dans l'UE, le pacte vert pour l'Europe<sup>16</sup> fournit le cadre stratégique global pour la recherche d'un tourisme durable.

<sup>15</sup> OMT, *Sustainable development*.

<sup>16</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final du 11.12.2019.

## Étendue et approche de l'audit

**22** Notre audit avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les actions de la Commission avaient efficacement contribué à soutenir l'industrie touristique de l'UE au cours de la période 2014-2020. À cette fin, nous avons examiné:

- si la stratégie de la Commission en matière de tourisme répondait efficacement aux besoins du secteur et si elle était régulièrement actualisée pour tenir compte de l'évolution des priorités;
- si le soutien financier du FEDER aux investissements publics dans le domaine du tourisme était conforme aux stratégies de l'UE, nationales et régionales existantes et s'il avait été durable et axé sur des investissements qui apportaient une valeur ajoutée au-delà du projet proprement dit;
- si la Commission avait pris des mesures pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme.

**23** Pour répondre à ces questions, nous avons analysé les activités menées par la Commission et les documents disponibles relatifs à sa stratégie en matière de tourisme, sa coopération avec les États membres ainsi que le soutien et les orientations qu'elle a fournis en vue du financement d'investissements dans le domaine du tourisme, notamment par l'intermédiaire du FEDER. Cela concernait les activités de la DG GROW et de la DG REGIO.

**24** Nous avons examiné le programme opérationnel relevant du FEDER le plus important sur le plan des dépenses liées au tourisme dans quatre États membres (la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et l'Espagne) afin d'en étudier la conception en matière d'investissements dans ce secteur. Pour sélectionner ces États membres, nous nous sommes fondés sur le montant du financement que l'UE leur a alloué pour investir dans le secteur du tourisme, sur l'importance de ce dernier dans leur PIB et sur leur diversité géographique.

**25** Nous avons examiné un échantillon de 32 projets touristiques publics financés au titre du FEDER et mis en œuvre par les autorités publiques dans ces quatre pays. Nous avons centré notre attention sur ces projets parce qu'ils pouvaient potentiellement renforcer le développement de l'industrie touristique dans la région concernée. Composé de 17 projets de la période 2014-2020, l'échantillon a permis d'évaluer la sélection et la mise en œuvre des projets ainsi que le suivi de leurs résultats. Afin d'évaluer en plus la durabilité des projets, nous avons également sélectionné

15 projets achevés de la période 2007-2013 dans les mêmes pays. L'*annexe II* énumère les PO sélectionnés et indique le nombre de projets échantillonnés pour chaque PO. L'*annexe III* présente des cartes permettant de situer les projets examinés dans le cadre de cet audit et d'en connaître l'intitulé.

**26** Nous avons recensé les principales mesures proposées par la Commission pour faire face à l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme en Europe. Enfin, nous avons examiné les actions menées par la Commission pour élaborer le modèle de soutien financier de l'UE en faveur du tourisme durant la période 2021-2027.

**27** Nous nous sommes entretenus avec:

- o des agents de la Commission, des représentants des autorités compétentes (par exemple les ministères chargés du tourisme) et des autorités de gestion des OP sélectionnés ainsi qu'avec les bénéficiaires des projets de l'échantillon dans les quatre États membres concernés;
- o des experts représentant les principales organisations internationales du secteur du tourisme: l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), l'OCDE, le Conseil mondial du voyage et du tourisme, la Commission européenne du tourisme (ETC), la Fédération européenne des agences de voyages et tour-opérateurs (ECTAA) et le réseau des régions européennes pour un tourisme durable et compétitif (NECSTouR).

**28** En raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19 en vigueur au moment de l'audit, nous n'avons pas été en mesure d'effectuer des visites sur place dans les quatre États membres concernés. Nous n'avons donc pas recueilli de preuves directes concernant la mise en œuvre physique des projets sélectionnés. Toutes nos observations sur cet aspect sont fondées sur des informations probantes documentaires.

**29** Le présent audit doit contribuer aux travaux de la Commission visant à définir une stratégie globale pour le tourisme à l'horizon 2030, assortie d'objectifs à moyen et à long terme. Nous attendons de cet audit qu'il concoure également à améliorer la conception et la mise en œuvre du soutien financier de l'UE aux investissements dans le secteur du tourisme pour la période 2021-2027 en vue d'obtenir des résultats tangibles et durables.



## Observations

### La stratégie de l'UE en matière de tourisme n'est pas adaptée aux nouveaux défis auxquels le secteur doit faire face

**30** La Commission fixe ses orientations en matière de politiques et ses priorités de financement en se fondant sur les objectifs définis par les législateurs dans des stratégies ou autres documents similaires. Pour être efficace, une stratégie doit définir des priorités spécifiques, déterminer des actions de soutien de l'UE et leur calendrier, ainsi que préciser les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Elle doit également permettre de faire face à l'évolution des besoins du secteur et aux défis qui se posent, et être actualisée en conséquence. Nous avons examiné la stratégie de la Commission en matière de tourisme pour la période 2014-2020 ainsi que celles adoptées au niveau national par les quatre États membres audités. Nous avons également consulté les parties prenantes afin de connaître leur opinion sur l'approche de la Commission en matière de tourisme.

### La stratégie de la Commission en matière de tourisme remonte à 2010

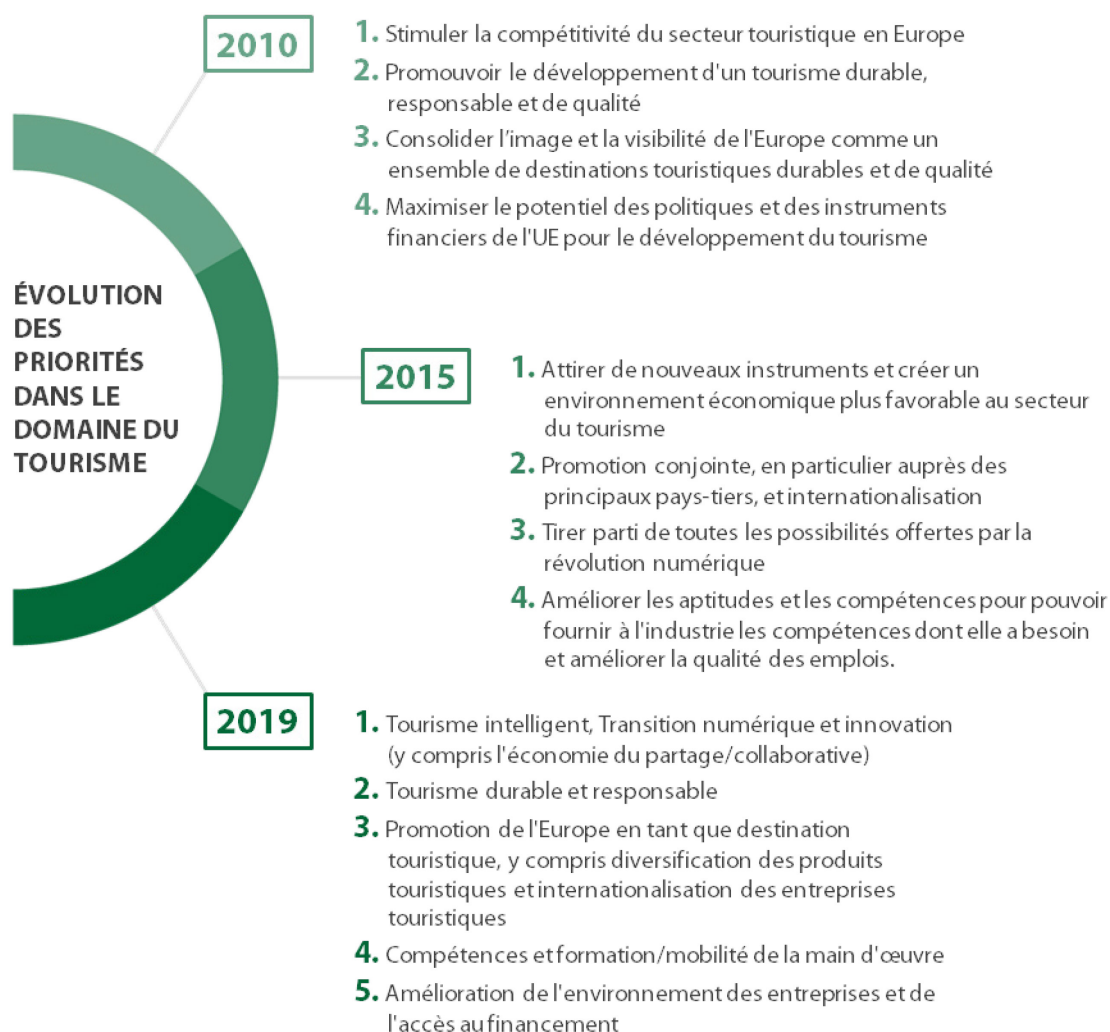
**La Commission a actualisé ses priorités en matière de tourisme deux fois au cours de la période 2014-2020, mais sans modifier sa stratégie**

**31** En juin 2010, la Commission a publié une communication définissant la dernière stratégie de l'UE en date en matière de tourisme<sup>17</sup>. Elle y faisait part de son intention de «favoriser une approche coordonnée des initiatives liées au tourisme et [de] définir un nouveau cadre d'action pour renforcer sa compétitivité et sa capacité à croître de façon durable». Elle fixait quatre grandes priorités pour la promotion du tourisme (voir [figure 8](#)), déclinées en une série de mesures spécifiques de la Commission, mais aucun délai pour leur mise en œuvre. Enfin, la stratégie de la Commission ne précisait pas non plus comment les États membres et ses propres directions générales devaient utiliser les fonds de l'UE disponibles en vue d'atteindre ces objectifs prioritaires.

---

<sup>17</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «L'Europe, première destination touristique au monde – un nouveau cadre politique pour le tourisme européen», COM(2010) 0352 final.

**Figure 8 – Évolution des priorités en matière de tourisme**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la communication de la Commission 2010/352 et des procès-verbaux des réunions du comité consultatif dans le domaine du tourisme.

**32** Depuis, les priorités en matière de tourisme (mais pas la stratégie elle-même) ont été revues deux fois à la suite du renouvellement de la Commission, après consultation du comité consultatif dans le domaine du tourisme:

- o en décembre 2015, la Commission a présenté une série de priorités révisées en matière de tourisme. Celle-ci mettait en évidence de nouveaux éléments intéressants pour le développement du secteur du tourisme qui n'avaient pas été pris en considération dans la communication de 2010, tels que la numérisation et l'amélioration des aptitudes et compétences des travailleurs du secteur. Les priorités révisées n'étaient toutefois pas assorties d'actions spécifiques, bien que

cela ait été initialement proposé dans le document de réflexion de la Commission adressé aux États membres<sup>18</sup>;

- o en novembre 2019, la Commission a adapté les priorités de l'UE en matière de tourisme conformément au pacte vert pour l'Europe, en accordant une attention particulière au tourisme durable et responsable et en élargissant le champ d'application de la composante numérique au tourisme intelligent et à l'innovation. Une fois encore, ces priorités ajustées n'ont été déclinées ni en actions spécifiques ni en propositions sur la meilleure manière d'utiliser les fonds de l'UE pour atteindre les objectifs correspondants.

**33** La stratégie officielle est actuellement toujours celle définie dans la communication de 2010. En outre, alors que la Commission a revu ses priorités en matière de tourisme au cours de la période 2014-2020 dans le cadre de stratégies d'intervention plus larges, elle n'a pas défini de plan d'action pour en soutenir la mise en œuvre.

#### **Réduction significative des effectifs de la Commission affectés à la politique du tourisme depuis 2014**

**34** Le manque d'ambition dans la définition d'une nouvelle stratégie en matière de tourisme est également reflété par l'évolution du nombre d'agents directement chargés de la politique du tourisme au sein de la Commission. Jusqu'en 2014, deux unités étaient responsables du domaine du tourisme<sup>19</sup> (l'une traitait les questions stratégiques générales et l'autre s'occupait plus particulièrement des instruments culturels pour le tourisme). Environ 40 personnes au total y étaient affectées. L'année 2014 a vu la création de la DG GROW, dont le personnel était celui des deux anciennes unités. Elle comprenait une unité chargée du tourisme, mais également responsable du secteur du textile et des industries créatives. Entre 2014 et 2018, l'effectif de cette unité a été réduit de moitié. La réorganisation de la DG GROW en mars 2021 n'a pas fondamentalement modifié cette situation: une unité désormais responsable du tourisme et des textiles a été créée, mais le nombre d'agents directement chargés des questions de tourisme reste similaire (12 personnes).

---

<sup>18</sup> Échange de vues avec le groupe de travail «Compétitivité et croissance» du Conseil, 21.4.2015.

<sup>19</sup> Les deux unités faisaient partie de la direction générale des entreprises (DG ENTR). En 2014, cette DG avait été fusionnée avec la direction générale du marché intérieur (DG MARKT) pour créer la DG GROW.

**Les États membres audités ont défini leurs propres stratégies en matière de tourisme, avec des priorités similaires à celles fixées dans la stratégie de l'UE**

**35** Chaque État membre définit sa propre stratégie en matière de tourisme.

L'*annexe IV* énumère les stratégies existantes en matière de tourisme dans tous les États membres. Nous pourrions nous attendre à ce que les stratégies nationales et de l'UE soient compatibles et élaborées de manière coordonnée. Pour les quatre États membres audités, nous avons vérifié si leur stratégie en matière de tourisme (présentées dans l'*encadré 1*) tenait compte de celle de la Commission.

### **Encadré 1 – Principaux aspects des stratégies en matière de tourisme dans les quatre États membres concernés**

#### **Hongrie**

La stratégie actuelle est la Stratégie nationale de développement touristique à l'horizon 2030<sup>20</sup>. Son objectif à long terme est que le tourisme devienne un secteur clé de la croissance économique dans le pays. Cette stratégie est toutefois en cours de révision à la lumière de la pandémie de COVID-19. Les autorités hongroises ont mis l'accent sur le fait que la durabilité, ainsi que la sécurité et la numérisation, revêteraient une importance primordiale dans la nouvelle stratégie.

#### **Pologne**

La stratégie nationale en matière de tourisme est le programme consacré au développement du tourisme jusqu'en 2020<sup>21</sup>. Ses principaux domaines prioritaires sont les systèmes modernes de gestion du tourisme, les ressources humaines compétentes pour le tourisme, le tourisme compétitif et la relance du développement régional et local ainsi que l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration, mais les travaux en sont à un stade préliminaire.

<sup>20</sup> Agence hongroise du tourisme, Stratégie nationale de développement touristique à l'horizon 2030, octobre 2017.

<sup>21</sup> Ministère des sports et du tourisme, programme consacré au développement du tourisme jusqu'en 2020, septembre 2015.

## Roumanie

Le pays dispose d'un plan directeur d'investissement dans le secteur du tourisme, de même que de deux stratégies sectorielles nationales: l'une sur l'écotourisme et l'autre sur le tourisme thermal<sup>22</sup>. Le gouvernement roumain prépare actuellement une stratégie nationale intégrée en matière de tourisme. Le principal objectif est en l'occurrence de faire de la Roumanie une destination touristique de qualité d'ici à 2030, axée sur son héritage culturel et naturel unique. En raison des problèmes liés à la pandémie de COVID-19, ces travaux sont suspendus pour le moment.

## Espagne

La stratégie nationale actuelle est le plan horizon 2020 du tourisme espagnol<sup>23</sup>, qui a été partiellement révisé au fil du temps pour y inclure de nouveaux éléments et mettre à jour certaines actions et autres lignes stratégiques. Une nouvelle stratégie nationale de tourisme durable 2030 est en cours d'élaboration. Elle tiendra compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 et définira des orientations stratégiques pour la politique touristique en Espagne, sur la base d'une analyse des défis auxquels devra faire face le secteur dans les dix prochaines années.

**36** Globalement, notre analyse a montré que les priorités définies dans les quatre stratégies nationales étaient similaires à celles de la stratégie de la Commission, telles que la durabilité et la qualité du tourisme, la numérisation et la compétitivité. Aucune de ces stratégies ne fait référence aux priorités fixées dans la communication de la Commission, que ce soit dans sa version initiale de 2010 ou dans ses mises à jour de 2015 et de 2019.

**37** Les stratégies de ces quatre États membres sont en cours de révision afin d'être pertinentes pour la période allant jusqu'à 2030. Ces travaux étant effectués indépendamment par chaque État membre, les aspects transfrontaliers du tourisme risquent de ne pas être traités de manière adéquate. Dans le même temps, la Commission élabore l'agenda de l'UE en faveur du tourisme à l'horizon 2030 (voir point **41**).

<sup>22</sup> Gouvernement roumain: Plan directeur national d'investissement dans le tourisme, Décision 558 du 4.8.2017; Stratégie nationale en faveur du tourisme thermal, Décision 572 du 8.8.2019; Stratégie nationale en faveur de l'écotourisme, Décision 358 du 30.5.2019.

<sup>23</sup> Ministère de l'industrie, du tourisme et du commerce, plan horizon 2020 du tourisme espagnol, novembre 2007.

## **L'impact de la pandémie de COVID-19 plaide en faveur d'une nouvelle stratégie de l'UE en matière de tourisme**

**Les autorités nationales évaluent de manière plus positive la stratégie de la Commission pour la période 2014-2020 que ne le font les représentants de l'industrie du tourisme**

**38** Les autorités nationales en charge de la politique du tourisme dans les quatre États membres audités ont évalué de manière globalement positive les priorités de l'UE en matière de tourisme et les actions de soutien correspondantes pour la période 2014-2020. Elles ont toutefois également souligné le fait qu'à la lumière de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme, il serait utile de mettre à jour la stratégie de l'UE en la matière pour tenir compte de l'évolution des circonstances et d'esquisser la voie vers un secteur plus résilient à l'avenir.

**39** Entre-temps, les représentants de l'industrie touristique de l'UE et des organisations touristiques internationales interrogés dans le cadre de cet audit ont indiqué que, bien que l'UE se place en tête des destinations touristiques à l'échelle mondiale, elle ne disposait pas d'une stratégie commune en matière de tourisme ni d'une feuille de route pour l'avenir du secteur. Ils ont en outre indiqué que la Commission devrait jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle stratégie.

### **Premières initiatives de la Commission pour une nouvelle stratégie en matière de tourisme**

**40** En mai 2020, compte tenu de l'impact considérable de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme, la Commission a publié une communication intitulée «Tourisme et transport en 2020 et au-delà»<sup>24</sup>. Elle contenait des recommandations à court terme visant à faire face à l'impact de la COVID-19 sur la saison estivale 2020 (voir point 66). En ce qui concerne l'aspect prospectif, la Commission y proposait d'organiser une convention européenne sur le tourisme afin de réfléchir au tourisme de demain et de lancer l'élaboration du programme européen pour le tourisme à l'horizon 2050.

---

<sup>24</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Tourisme et transport en 2020 et au-delà», COM(2020) 550 final du 13.5.2020.

**41** En mai 2021, la Commission a annoncé le lancement d'une action spécifique: «Cocréation de parcours de transition écologique et numérique»<sup>25</sup>. Par la suite, la Commission a publié, en juin 2021, un document intitulé «Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem»<sup>26</sup>, relatif à la période allant jusqu'à 2030. Elle a également engagé des consultations publiques pour déterminer quelles seraient les actions les plus appropriées pour atteindre cet objectif.

### **Les législateurs de l'UE plaident en faveur d'une nouvelle stratégie de l'UE en matière de tourisme après la pandémie de COVID-19**

**42** Le Parlement européen a explicitement demandé à la Commission de mettre à jour sa stratégie en matière de tourisme<sup>27</sup>. En mars 2021, il a adopté une résolution sur le thème «Mettre en place une stratégie de l'Union pour un tourisme durable»<sup>28</sup>, dans laquelle il invite la Commission à présenter un plan d'action en 2021 et à élaborer une stratégie de l'Union actualisée en remplacement de la stratégie de 2010 pour un tourisme durable et stratégique.

**43** Dans le même ordre d'idée, le Conseil «Compétitivité» de mai 2021<sup>29</sup>, a invité la Commission et les États membres à élaborer un agenda européen du tourisme pour 2030/2050. Cela devrait se faire en coopération avec les parties prenantes concernées et viser à relever les principaux défis stratégiques, à savoir les transitions

---

<sup>25</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe», COM(2021) 350 final du 5.5.2021.

<sup>26</sup> Document de travail des services de la Commission intitulé «Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem», SWD(2021) 164 final du 21.6.2021.

<sup>27</sup> Résolution du Parlement européen du 29 octobre 2015 sur les nouveaux défis et concepts pour la promotion du tourisme en Europe (2014/2241(INI)) et résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur le tourisme et les transports en 2020 et au-delà (2020/2649(RSP)).

<sup>28</sup> P9\_TA(2021)0109 - résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur le thème «Mettre en place une stratégie de l'Union pour un tourisme durable» (2020/2038(INI)).

<sup>29</sup> Conclusions du Conseil intitulées «Le tourisme en Europe pour la prochaine décennie: durable, résilient, numérique, mondial et social» (adoptées le 27.5.2021).

écologiques et numériques de l'écosystème touristique, ainsi que le renforcement de sa compétitivité, de sa résilience et de sa durabilité.

### **Le soutien financier du FEDER en faveur des investissements publics dans le domaine du tourisme pour la période 2014-2020 a ciblé les objectifs nationaux et de l'UE dans ce secteur, mais avec une efficacité limitée en raison d'insuffisances dans la sélection des projets**

#### **Les programmes opérationnels relevant du FEDER cadraient bien avec les stratégies nationales, régionales et de l'UE en matière de tourisme**

**44** Nous avons examiné la manière dont la Commission avait évalué la cohérence des accords de partenariat et des programmes opérationnels avec sa stratégie et ses priorités en matière de tourisme. Nous avons également vérifié si les priorités d'investissement des OP étaient conformes aux stratégies nationales ou régionales pour le tourisme, qui sont définies de manière indépendante en dehors de la programmation de l'UE.

**45** La DG REGIO, en consultation avec d'autres directions générales de la Commission, a dirigé le processus d'évaluation de la cohérence des objectifs thématiques et des priorités d'investissement des PO avec le contenu des accords de partenariat. Cette évaluation fait partie du processus menant à l'adoption des PO.

**46** Au terme de son évaluation des accords de partenariat et des PO relevant du FEDER sélectionnés, la Commission a adressé un certain nombre de remarques aux États membres dans ses lettres officielles d'observations concernant les PO. En ce qui concerne le tourisme, les observations portaient essentiellement sur la cohérence avec les stratégies générales de développement régional. La Commission a demandé des éclaircissements et des informations complémentaires, ce qui a donné lieu à des corrections dans les PO.

**47** Le cadre réglementaire du FEDER pour la période 2014-2020 ne comportait aucune priorité d'investissement spécifique ni aucune condition ex ante pour les investissements dans le domaine du tourisme. À défaut d'obligation légale, la Commission n'a pas spécialement vérifié la cohérence des PO avec les priorités de la stratégie de l'UE en matière de tourisme ni avec les stratégies nationales ou régionales existantes.



**48** D'une manière générale, notre analyse a montré que le soutien financier aux investissements dans le secteur du tourisme apporté dans le cadre des PO du FEDER examinés lors du présent audit était ciblé de manière cohérente avec l'évaluation ex ante réalisée par les autorités de gestion et avec les dispositions de l'accord de partenariat correspondant. Concernant les PO sélectionnés, nous avons relevé quatre grandes priorités communes:

- développer des infrastructures et des produits touristiques;
- renforcer la compétitivité des entreprises touristiques;
- protéger et promouvoir les sites naturels et culturels en tant que ressources touristiques;
- favoriser le développement des économies locales et la création d'emplois.

Toutes ces priorités étaient globalement conformes aux objectifs des plans de développement régional existants et, le cas échéant, aux stratégies nationales et régionales pour le tourisme en particulier.

**Les projets sont sélectionnés selon différentes procédures, mais une planification initiale et une évaluation des besoins non exemptes de défauts risquent de compromettre l'efficacité et la durabilité des investissements dans le domaine du tourisme cofinancés par l'UE**

**49** Nous avons examiné les étapes de sélection et de mise en œuvre pour un échantillon de projets présentés par les autorités publiques dans les quatre États membres audités. Nous avons notamment vérifié si les critères de sélection des projets étaient conformes aux priorités d'investissement des PO et aux stratégies nationales et régionales en matière de tourisme, si le processus de sélection avait permis que seuls des projets matures et bien planifiés soient choisis et si les projets retenus avaient effectivement été mis en œuvre, étaient durables et s'ils avaient eu un impact allant au-delà de leur propre sphère.

**Les États membres ont eu recours à des procédures de sélection différentes**

**50** Les États membres ont eu recours à des procédures différentes pour évaluer et sélectionner les projets touristiques présentés par les autorités publiques: appels à propositions concurrentiels, appels à manifestation d'intérêt, principe du «premier arrivé premier servi» ou pré-sélection de sites touristiques à soutenir. Toutes ces procédures sont légitimes pour ce type de projets et le choix de l'une ou l'autre revient

aux États membres. Il ressort de notre analyse que les procédures de sélection étaient généralement conformes aux règles applicables, aux orientations stratégiques et aux critères de sélection définis dans le PO correspondant.

**Pour plusieurs projets, la planification initiale et l'évaluation des besoins n'étaient pas satisfaisantes**

**51** Nous avons constaté que les propositions relatives à plusieurs des projets examinés ne comportaient pas de planification initiale ni d'évaluation des besoins adéquates, y compris une analyse de la demande. Cela a souvent entraîné des retards, des dépassements de coûts et des modifications dans la portée du projet au cours de sa mise en œuvre (voir un exemple dans l'[encadré 2](#)).

**Encadré 2 – Exemple de projet espagnol ayant subi des retards et dont la portée a été considérablement réduite**

L'année 2017 a vu le lancement d'un projet de construction de trois pistes cyclables d'une longueur totale de 368 km. L'une d'entre elles fait partie de la route EuroVelo 8, dans la province espagnole de Cadix. Le budget initial s'élevait à 13,1 millions d'euros, dont 10,5 millions devaient être financés par l'UE. Le projet visait à contribuer au développement du tourisme durable dans la région. Toutefois, au cours de la mise en œuvre, le projet a été considérablement redimensionné, la longueur totale des pistes passant à 149 km en raison de divers problèmes administratifs et techniques qui n'avaient pas été prévus lors de la phase de planification du projet. En mars 2021, deux kilomètres de piste cyclable seulement étaient en service.

Malgré cela, le budget prévu au départ a augmenté de près de 30 % pour s'élever à 17,3 millions d'euros, dont 13,8 millions devaient être fournis par l'UE. Cette hausse résulte de modifications concernant des détails de conception et de construction, comme par exemple des changements apportés pour améliorer la solidité des pistes en vue de minimiser la maintenance par la suite, ou l'allongement des pistes de manière à pouvoir contourner des routes ou des cours d'eau. L'achèvement du projet, initialement prévu pour fin 2020, est à présent annoncé pour juin 2023.

**52** En particulier, les retards dans la mise en œuvre des projets étaient fréquents en ce qui concerne les projets de notre échantillon. Sur les 17 projets sélectionnés pour la période 2014-2020, 11 ont été retardés, ou vont probablement l'être, de six mois ou plus par rapport à la date d'achèvement convenue dans la convention de subvention initiale. Il s'agit de quatre projets en Hongrie, d'un en Pologne, de deux en Roumanie et de quatre en Espagne. En Hongrie, un autre projet a été supprimé au cours de nos travaux d'audit. Les principales raisons de ces retards sont les suivantes:

- o des problèmes administratifs (procédures d'appel d'offres longues ou infructueuses, retards dans l'obtention des permis de construire, difficultés à acquérir les terrains, changements de gouvernement au niveau régional/local);
- o des problèmes d'exécution des travaux (questions techniques ou environnementales nécessitant de revoir la conception du projet, suspension temporaire des travaux en raison des conditions météorologiques, restrictions liées à la pandémie de COVID-19).

**53** Un autre défaut de la planification susceptible de nuire à l'efficacité et à la durabilité des projets est le financement de projets similaires dans une même zone (voir exemple dans l'**encadré 3**).

### **Encadré 3 – Exemple de projet polonais qui a bénéficié d'un financement de l'UE alors qu'il était situé à proximité d'un projet similaire également financé par l'Union**

Un projet de rénovation des espaces publics du centre historique d'une ville thermale a été cofinancé en Pologne. Le projet correspondait bien à la stratégie de la ville visant à développer les infrastructures de tourisme, de loisir et thermales, stratégie dans laquelle s'inscrivaient un certain nombre d'autres projets cofinancés.

Nous avons toutefois constaté l'existence d'un autre plan de développement dans une ville thermale voisine (située à 10 km seulement) bénéficiant des mêmes ressources naturelles. Ce plan comprenait des projets cofinancés par l'UE prévoyant des réalisations similaires. Au lieu d'élaborer un plan commun de développement de manière à créer une offre de tourisme conjointe et complémentaire, les deux villes ont élaboré leurs propres plans et projets correspondants, avec le risque de limiter l'efficacité et la durabilité du soutien en finançant des infrastructures similaires géographiquement proches.

## **Les projets achevés n'ont pas tous eu un impact positif sur l'activité touristique de la région**

**54** Nous avons également examiné un échantillon de 15 projets achevés, en mettant particulièrement l'accent sur ceux d'entre eux qui étaient terminés depuis plusieurs années (pour la plupart financés sur les crédits de la période 2007-2013), afin d'analyser leur durabilité et leur impact sur l'activité touristique globale dans la région.

**55** Notre analyse a donné une image contrastée. Nous avons constaté que plusieurs projets avaient atteint (voire dépassé) leurs objectifs et ainsi contribué avec succès à la promotion des activités touristiques dans leur région (voir exemples dans l'[encadré 4](#)). Tous ces projets ont en commun le fait d'améliorer la qualité du tourisme dans la région et la demande dans ce secteur, ce qui va au-delà du projet lui-même et est donc susceptible d'avoir un effet d'entraînement sur les économies locales.

#### **Encadré 4 – Exemples de projets achevés qui ont contribué à la promotion du tourisme dans la région**

- Un projet consistait dans le développement d'un complexe culturel et d'autres infrastructures touristiques dans un château au nord-est de la Hongrie. Une fois achevé, le projet a atteint les objectifs fixés concernant l'augmentation du nombre de visiteurs. Le château a reçu deux distinctions le désignant comme destination de vacances familiale et a obtenu un prix appelé «Travellers' Choice» (choix des voyageurs) en 2020. Grâce à la croissance de la demande touristique, le bénéficiaire a également signé des accords de coopération avec des partenaires locaux tels que des prestataires de services d'hébergement et des restaurants pour des activités d'information et de promotion.
- Un autre projet concernait la construction d'une section de piste cyclable autour d'un lac pittoresque dans une région montagneuse au sud de la Pologne. Le lac n'était auparavant que peu visité en raison du manque d'infrastructures touristiques. Le projet a été achevé avec succès et est opérationnel. Selon la municipalité, la piste cyclable est très fréquentée et très appréciée des cyclistes, ce qui génère des flux touristiques supplémentaires. Elle peut en outre être exploitée hors-saison, en tant que piste de ski de fond en hiver par exemple. Elle a récemment remporté un concours récompensant des attractions touristiques régionales uniques et est considérée comme l'une des plus belles pistes cyclables de Pologne.
- Un autre projet consistait à rénover un ancien bâtiment dans un site archéologique andalou (Espagne) classé au patrimoine mondial. Le projet est terminé et le bâtiment rénové est utilisé comme centre de visiteurs et musée, proposant des expositions permanentes et temporaires pour expliquer l'importance du site archéologique. Un modèle de gouvernance et de gestion a été mis en place pour garantir la durabilité opérationnelle et financière du site. Une fois que les nouvelles installations seront pleinement opérationnelles au terme des restrictions liées à la COVID-19, une augmentation significative du nombre de visiteurs est attendue.

**56** D'autres projets n'ont eu qu'un impact limité (voire nul) sur la dynamisation du tourisme. Voici principalement pourquoi:

- les investissements étaient isolés du fait qu'ils n'étaient pas reliés à d'autres infrastructures touristiques ou que les projets complémentaires prévus n'ont pas été mis en œuvre;
- le marketing n'a pas été efficace et les informations touristiques ont manqué;
- les infrastructures ayant bénéficié d'un soutien sont principalement utilisées par la communauté locale (un exemple est décrit dans l'[encadré 5](#)).

**Encadré 5 – Exemple d'un projet polonais achevé qui n'a pas permis de promouvoir le tourisme dans la région parce qu'il était principalement utilisé par la communauté locale**

En Pologne, un projet prévoyait la construction d'un centre récréatif et de loisirs dans un village, près d'un lac artificiel récemment créé. Le centre a été bâti autour d'un stade de football existant. Les travaux comprenaient la construction de plusieurs installations sportives et de loisirs en plein air, de même que la rénovation et l'extension d'un bâtiment existant afin d'y aménager une salle de loisirs, une salle de lecture, un point d'information touristique et des vestiaires pour les utilisateurs des installations sportives.

Le projet correspond à un investissement ponctuel et isolé: il a été inclus dans le plan de développement du lac voisin, mais pratiquement aucun projet qui y était prévu n'a été mis en œuvre et il n'y a guère d'infrastructures touristiques autour du lac. Le projet profite principalement à la communauté locale et a peu d'impact sur le développement du tourisme. La seule composante clairement touristique – un point d'information – n'est pas réellement active. En effet, le centre ne gère pas de site internet et ne publie aucune information en ligne.

**Les orientations de la Commission mentionnaient l'efficacité et la durabilité des investissements touristiques, mais plusieurs aspects n'ont pas été abordés**

**57** Nous avons vérifié si la Commission avait publié des lignes directrices sur les conditions d'octroi du soutien du FEDER aux investissements touristiques pour aider les États membres à sélectionner et à réaliser des projets touristiques cofinancés qui soient efficaces et durables.

**58** En 2014, la DG REGIO a publié des orientations thématiques spécifiques<sup>30</sup> sur les conditions dans lesquelles les investissements dans le secteur du tourisme bénéficiant du soutien du FEDER pourraient être évalués au cours de la période 2014-2020. Ces orientations ont été mises à la disposition des autorités de gestion des États membres et comprenaient notamment:

- des exemples d'investissements pertinents pour le secteur du tourisme et liés à la diversification de l'offre touristique et à l'allongement de la saison touristique, au développement de produits touristiques de grande valeur ou ciblant des groupes spécifiques ainsi qu'à des services innovants et à la numérisation;
- des exemples négatifs qui présentent des risques importants pour l'efficacité des projets touristiques, tels que des projets ponctuels ou isolés, des investissements touristiques qui pourraient entraîner la construction d'installations en double ou un effet de déplacement, le cofinancement d'hôtels cinq étoiles ou d'organisations sportives professionnelles;
- des consignes concernant la nécessité de tenir compte de la viabilité financière des projets, ainsi que de l'effet d'entraînement des investissements, notamment sur le plan de l'emploi, ou de l'activité économique en dehors des saisons touristiques.

**59** Les orientations thématiques de la Commission indiquent que les projets d'infrastructures touristiques financées par l'UE devraient faire partie intégrante de stratégies de croissance et/ou de développement pertinentes, qui soient durables et d'un bon rapport coût/efficacité. Elles n'ont toutefois pas suffisamment bien traité la question du risque que des zones touristiques voisines au potentiel identique (ou similaire) ne disposent pas de stratégies compatibles, que des projets sélectionnés pour bénéficier d'un soutien de l'UE se chevauchent avec d'autres projets voisins financés par l'UE (ce qui réduit leur durabilité) et que les projets ne soient pas correctement entretenus au cours des années suivant leur achèvement. Notre audit a montré que quelques-uns de ces risques s'étaient concrétisés dans un certain nombre de cas (voir exemples à l'[encadré 3](#)).

---

<sup>30</sup> *Thematic Guidance Fiche for Desk Officers on Tourism*, Version 2 du 19.3.2014.

## Suivi des résultats: un indicateur commun relatif au tourisme peu utilisé et ne couvrant pas complètement tous les types de résultats des projets

**60** Les résultats des projets cofinancés par l'UE devraient faire l'objet d'un suivi fondé sur des indicateurs pertinents. Nous avons examiné le cadre de suivi relatif au tourisme et, en particulier, les indicateurs définis dans le règlement FEDER pour les interventions dans ce secteur d'activité. Nous avons également passé en revue les dispositions en matière de suivi applicables aux projets de l'échantillon.

### Un seul indicateur commun de réalisation pour le tourisme au cours de la période 2014-2020

**61** La réglementation du FEDER pour la période 2014-2020 définissait un seul indicateur de réalisation commun pour le tourisme<sup>31</sup>. «Augmentation du nombre escompté de visites aux sites recensés au titre du patrimoine culturel et naturel et aux attractions bénéficiant d'un soutien» (unité: visites/an). La Commission a fourni de plus amples détails sur la définition et la mesure de cet indicateur (voir [encadré 6](#)).

#### Encadré 6 – Indicateur commun pour le tourisme (période 2014-2020)

##### **Augmentation du nombre escompté de visites aux sites recensés au titre du patrimoine culturel et naturel et aux attractions bénéficiant d'un soutien (unité: visites/an)**

Cet indicateur mesure, a priori, l'augmentation estimée du nombre de visites sur un site pendant l'année suivant l'achèvement du projet. Il est valable si l'amélioration du site concerné consiste à l'ouvrir aux visiteurs et à en attirer davantage dans le cadre d'un tourisme durable. Il concerne des sites ayant eu ou non précédemment une activité touristique (comme des parcs naturels ou des bâtiments transformés en musées).

*Source:* Document d'orientation de la DG REGIO sur le suivi et l'évaluation. Indicateur 9, page 22.

<sup>31</sup> Annexe I du règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006.

**62** La Commission collecte des informations sur l'utilisation de l'indicateur de réalisation commun en matière de tourisme au niveau des programmes opérationnels. Ces informations comprennent les valeurs cibles fixées dans les PO ainsi que les valeurs cumulatives atteintes telles qu'elles figurent dans les rapports annuels de mise en œuvre présentés par les autorités de gestion. Selon la Commission, 16 des 27 États membres utilisent cet indicateur commun pour au moins un de leurs PO relevant du FEDER. En outre, les États membres pouvaient faire usage des indicateurs spécifiques par programme. Aucun indicateur commun de résultat n'a toutefois été utilisé au cours de la période 2014-2020.

**63** Pour la période 2021-2027, le cadre réglementaire du FEDER comprend deux indicateurs communs liés au tourisme<sup>32</sup>: «Sites culturels et touristiques soutenus» (comme indicateur de réalisation) et «Visiteurs de sites culturels et touristiques soutenus» (comme indicateur de résultat). Ce dernier indicateur est similaire à celui utilisé au cours de la période de programmation précédente, mais il est à présent classé plus opportunément en tant qu'indicateur de résultat.

#### **L'indicateur commun pour la période 2014-2020 n'a pas permis de mesurer tous les types de résultats des projets**

**64** L'indicateur commun de réalisation, qui est axé sur l'augmentation du nombre de visiteurs, ne permet pas toujours de déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés des projets ont été atteints, bien que ces résultats soient mentionnés dans la proposition de projet. Dans le domaine du tourisme, les projets peuvent par exemple viser à réduire le caractère saisonnier, à faire augmenter les dépenses touristiques, à créer de nouvelles entreprises dans le secteur ou à limiter l'impact environnemental des sites et installations touristiques. Par conséquent, sur la base des seules informations de suivi, il n'est pas possible d'évaluer complètement les résultats du financement, par le FEDER, des investissements dans le secteur du tourisme. Nous observons que l'évaluation ex post du soutien du FEDER pour la période 2014-2020, attendue avant la fin 2024<sup>33</sup>, devrait permettre à la Commission d'évaluer l'impact de son financement sur le secteur du tourisme de l'UE durant cette période. En outre, une

---

<sup>32</sup> Annexe I, tableau 1, du règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion.

<sup>33</sup> Article 57 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux Fonds structurels et d'investissement européens.



évaluation à mi-parcours de la période 2021-2027 doit également avoir lieu d'ici fin 2024<sup>34</sup>.

## La Commission a pris des mesures pour atténuer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme dans l'UE

**65** Nous avons vérifié si la Commission avait présenté des mesures et des propositions en vue d'atténuer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme dans l'Union et de favoriser la reprise de l'activité à temps pour l'été 2021.

**66** En mai 2020, la Commission a proposé un ensemble de lignes directrices et de recommandations ciblant plus particulièrement le tourisme<sup>35</sup> (voir également point 40). Cela comprenait:

- une approche commune visant à rétablir la libre circulation des personnes et à lever les restrictions aux frontières intérieures de l'UE;
- un cadre destiné à faciliter le redémarrage progressif des services de transport, tout en assurant la sécurité des passagers et du personnel;
- des critères pour une reprise progressive et en toute sécurité des activités touristiques ainsi que pour l'élaboration de protocoles sanitaires dans le secteur de l'hébergement et de la restauration.

**67** Par ailleurs, en juin 2020, la Commission a lancé le site internet «[Re-open EU](#)», qui fournit des informations sur les restrictions de voyage et les exigences sanitaires en vigueur dans chaque État membre.

---

<sup>34</sup> Article 45 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

<sup>35</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Tourisme et transport en 2020 et au-delà», COM(2020) 550 final du 13.5.2020.

**68** Depuis novembre 2020 déjà, la Commission soutient les travaux des États membres concernant les certificats COVID dans le cadre du réseau [eHealth Network](#), un réseau rassemblant, sur une base volontaire, les autorités nationales chargées de la santé en ligne. Les premières orientations ont été publiées en janvier 2021. Fin mai 2021, la Commission a proposé<sup>36</sup> de mettre à jour la recommandation du Conseil<sup>37</sup> sur la coordination des restrictions à la libre circulation au sein de l'UE, en établissant des règles claires sur les conditions à remplir pour lever ces restrictions pour les personnes en possession d'un certificat COVID numérique de l'UE.

**69** En juin 2021, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord sur ce certificat à instaurer à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 sous le nom de «[certificat COVID numérique de l'UE](#)». Le règlement doit s'appliquer pendant 12 mois, mais sa durée peut être prolongée (voir [encadré 7](#)).

#### **Encadré 7 – Le certificat COVID numérique de l'UE – quelques informations générales**

Le système de certificats COVID numériques de l'UE en couvre trois types: un certificat de vaccination, un certificat de test négatif et un certificat de guérison. Tous les citoyens de l'UE et les membres de leurs familles, ainsi que les ressortissants de pays tiers qui séjournent ou résident légalement dans un État membre et qui ont le droit de se rendre dans un autre État membre peuvent obtenir ces certificats gratuitement. Le certificat de l'UE ne contient que les informations strictement nécessaires pour vérifier et confirmer que le titulaire est vacciné, a été testé négatif ou est guéri de la COVID. Un modèle commun<sup>38</sup> a été développé en collaboration avec les États membres pour faciliter la reconnaissance des certificats COVID délivrés sur support papier. Le certificat est délivré par tous les États membres de l'UE ainsi que par l'Islande, la Suisse, le Liechtenstein et la Norvège, et est valable dans tous ces pays.

<sup>36</sup> Proposition de recommandation du Conseil modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 COM(2021) 294 final.

<sup>37</sup> Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

<sup>38</sup> [https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate\\_paper\\_guidelines\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf)

**70** En adoptant ce règlement, les États membres sont convenus de s'abstenir d'imposer des restrictions de déplacement supplémentaires aux personnes en possession d'un certificat numérique COVID de l'UE, à moins qu'elles ne soient nécessaires et proportionnées pour préserver la santé publique. Le cas échéant, l'État membre doit en informer la Commission et tous les autres États membres en temps utile et fournir des informations sur les raisons expliquant ces nouvelles mesures.

**71** Au cours de l'été 2021, les citoyens de l'UE ont utilisé ce certificat comme preuve documentaire pour pouvoir circuler librement, participer à des événements culturels et sportifs et avoir accès à des restaurants et à des installations de loisirs. À la mi-octobre 2021, le nombre de certificats délivrés était estimé à 591 millions<sup>39</sup>.

**72** Les initiatives de la Commission ont été essentielles pour rendre de nouveau possibles les voyages et les activités touristiques au sein de l'UE durant l'été 2021. Les représentants des autorités nationales des quatre États membres audités, des organisations internationales du tourisme et du secteur consultés au cours de nos travaux étaient également favorables aux propositions et aux mesures de la Commission mises en œuvre pour atténuer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le tourisme.

---

<sup>39</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil établi conformément aux dispositions de l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19, COM(2021) 649 final du 18.10.2021.

## Conclusions et recommandations

**73** D'une manière générale, notre audit a permis de constater que les actions de la Commission visant à soutenir l'industrie touristique de l'UE au cours de la période 2014-2020 ont été partiellement efficaces.

**74** La stratégie actuelle de l'UE en matière de tourisme a été définie par la Commission en 2010. Entre 2015 et la pandémie de COVID-19, la Commission a revu les priorités de l'UE en matière de tourisme dans le cadre de stratégies d'intervention plus larges, mais sans définir de plan d'action permettant d'en soutenir la mise en œuvre. En outre, la stratégie de la Commission ne précisait pas non plus comment les États membres et ses propres directions générales devaient utiliser les fonds de l'UE disponibles pour atteindre ces objectifs prioritaires. La Commission a lancé des actions prospectives visant à définir un agenda pour le tourisme à l'horizon 2030, ce qui représente un pas dans la bonne direction. Ces éléments devront toutefois s'inscrire concrètement dans une stratégie et un plan d'action post-COVID fixant des objectifs à moyen et à long terme et prévoyant des dispositions efficaces en matière de gouvernance ainsi que des ressources adéquates (voir points [30](#) à [43](#)).

### **Recommandation n° 1 – Définir une nouvelle stratégie pour l'écosystème touristique de l'UE, qui viserait explicitement à soutenir des investissements contribuant à l'émergence d'une forme de tourisme plus durable**

---

Afin d'établir un agenda pour le tourisme à l'horizon 2030 qui donne des résultats, la Commission devrait définir une nouvelle stratégie consolidée pour l'écosystème touristique de l'UE. Cette stratégie, à élaborer conjointement avec les États membres, devrait tenir compte de l'objectif de l'UE relatif à un tourisme plus écologique et plus durable et donner des solutions pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19. Elle devrait préciser les actions nécessaires et leur calendrier et prendre en considération la manière dont sont utilisés les fonds de l'UE disponibles (y compris ceux de la facilité pour la reprise et la résilience) pour financer les investissements dans le secteur du tourisme qui contribuent à la réalisation de ces objectifs.

**Quand? D'ici la mi-2022.**

**75** Les programmes opérationnels relevant du FEDER ont tenu compte des stratégies existantes de l'UE, nationales et régionales lors de la définition et du ciblage des priorités d'investissement en matière de tourisme (voir points 44 à 48).

**76** Notre analyse des projets du FEDER dans le domaine du tourisme a donné des résultats contrastés: certains projets étaient durables et contribuaient à stimuler l'activité touristique dans la région concernée; d'autres n'avaient que peu d'impact. Dans plusieurs cas, la planification initiale et la sélection des projets, ainsi que l'évaluation des besoins ont présenté des faiblesses qui se sont traduites par une réduction de la portée des projets ainsi que par des retards et des dépassements des coûts pendant leur mise en œuvre. Les orientations de la Commission sur la manière d'utiliser les fonds alloués par le FEDER au secteur du tourisme ont été utiles, mais certains éléments importants n'ont pas été suffisamment pris en considération (voir points 49 à 59).

## **Recommandation n° 2 – Encourager les États membres à appliquer des procédures de sélection pour les investissements touristiques financés par le FEDER de manière à promouvoir cette nouvelle orientation stratégique**

---

La Commission devrait encourager les États membres à adopter des procédures de sélection permettant d'orienter le soutien financier du FEDER vers des projets touristiques qui:

- soient étayés par une analyse de la demande et une évaluation des besoins appropriées de manière à limiter le risque d'inefficacité;
- soient coordonnés avec ceux réalisés à proximité, pour éviter les chevauchements et la concurrence;
- aient un impact sur la relance de l'activité touristique dans la région concernée qui aille au-delà du projet proprement dit;
- soient durables et correctement entretenus au cours des années suivant leur achèvement.

**Quand? À temps pour la mise en œuvre des programmes de la période 2021-2027 et fin 2022 au plus tard, en fonction de la disponibilité de la stratégie.**

**77** La réglementation du FEDER pour la période 2014-2020 définissait un seul indicateur de réalisation commun pour les investissements touristiques financés par le FEDER. En outre, les États membres pouvaient faire usage des indicateurs spécifiques par programme. Aucun indicateur commun de résultat n'a toutefois été utilisé au cours de la période 2014-2020. L'indicateur commun de réalisation ne permet pas toujours de déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés des projets ont été obtenus, bien que ces résultats soient indiqués dans la proposition de projet. La Commission doit effectuer une évaluation ex post du soutien octroyé au titre du FEDER pour la période 2014-2020 avant fin 2024 (voir points [60](#) à [64](#)).

**78** Le secteur du tourisme de l'UE a subi un choc sans précédent à la suite de la pandémie de COVID-19. La Commission a présenté des mesures et des propositions visant à atténuer l'impact de cette crise sur l'industrie touristique de l'UE. En particulier, le certificat numérique COVID de l'UE a été essentiel dans la levée des restrictions de déplacement au sein de l'UE à temps pour l'été 2021 (voir points [65](#) à [72](#)).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 10 novembre 2021.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – sources de financement de l'UE en faveur du tourisme

Vue d'ensemble des sources de financement de l'UE en faveur du tourisme pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027, et types d'actions soutenus

période 2014-2020	période 2021-2027
<b>1. Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)</b>	<b>1. Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)</b>
Infrastructures de voyage (aéroports régionaux, ports, etc.), efficacité énergétique des hôtels et des complexes de vacances, revitalisation des champs bruns à des fins récréatives, accords de financement des PME dans le secteur du tourisme, «plateformes d'investissement» consacrées au tourisme.	Tels que définis dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience
<b>2. Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion (FEDER/FC)</b>	<b>2. Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion (FEDER/FC)</b>
FEDER: RTD&I lié au tourisme et produits TIC; services touristiques innovants, protection, promotion et développement du patrimoine touristique naturel et culturel et des services connexes; petites infrastructures du tourisme culturel et durable; formation professionnelle et renforcement des compétences. FC: Dépend des besoins de chaque État membre éligible, tels qu'ils sont définis dans leurs PO.	FEDER: Investissements visant à renforcer la durabilité environnementale et socioéconomique ainsi que la résilience du tourisme à long terme, qui transforment le secteur sur la base des enseignements tirés de solutions innovantes; FC: investissements liés au tourisme dans les domaines de l'environnement et des réseaux de transport transeuropéens, notamment dans des régions dont l'économie est fortement tributaire du tourisme

période 2014-2020	période 2021-2027
<b>3. Fonds social européen (FSE)</b>	<b>3. Fonds social européen plus (FSE+)</b>
Encourager la formation des travailleurs, afin de permettre aux entreprises de faire face plus facilement aux restructurations ou à un manque de main-d'œuvre qualifiée, ainsi que la formation de personnes en difficulté et de personnes provenant de groupes défavorisés, afin de leur donner accès à de meilleures compétences et à de meilleurs emplois; soutenir l'apprentissage mutuel, en mettant en place des réseaux ainsi qu'en diffusant et en favorisant les bonnes pratiques et méthodes dans le domaine de l'innovation sociale.	Actions ciblées visant à soutenir les mesures en faveur de l'emploi des jeunes; accompagnement des transitions écologique et numérique en orientant les investissements vers la création d'emplois et l'acquisition de compétences
<b>4. Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)</b>	<b>4. Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)</b>
Formation professionnelle et acquisition de compétences, actions de démonstration et d'information; activités de conseil aux agriculteurs, sylviculteurs, autres gestionnaires de terres et PME dans les zones rurales en vue d'améliorer leur performance économique; jeunes entreprises et investissements dans des activités non agricoles dans les zones rurales; élaboration et mise à jour des plans de développement des communes et villages dans les zones rurales; investissements à l'usage du public dans les infrastructures récréatives, les informations touristiques et les infrastructures touristiques de petite taille; études et investissements immatériels liés à l'entretien, à la restauration et à la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel des villages, des paysages ruraux et des sites à haute valeur naturelle et actions de sensibilisation environnementale; création de groupements et de réseaux.	Investissements liés au tourisme compris dans les plans stratégiques de la politique agricole commune
<b>5. Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</b>	<b>5. Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</b>
Études; projets, y compris projets tests et projets de collaboration; conférences, séminaires, ateliers; information du public et partage de bonnes pratiques, campagnes de sensibilisation et activités de communication et de diffusion associées; formation professionnelle, apprentissage tout au long de la vie et acquisition de nouvelles compétences professionnelles permettant aux professionnels du secteur de la pêche et à leurs partenaires de vie de se lancer dans des activités touristiques ou de mener des activités complémentaires dans le secteur du tourisme	Projets liés au tourisme tels que l'écotourisme, le pécaturisme, la gastronomie locale (restaurants de poissons et de fruits de mer), l'hébergement, les circuits touristiques, la plongée, ainsi que le soutien aux partenariats locaux dans le tourisme côtier



période 2014-2020	période 2021-2027
<b>6. Programme LIFE</b>	<b>6. Programme LIFE</b>
Subventions pour des projets «traditionnels»: projets pilotes, projets de démonstration, projets relatifs aux bonnes pratiques et projets relatifs à l'information, à la sensibilisation et à la diffusion	Projets liés au tourisme et durables sur le plan environnemental, notamment ceux visant à atténuer les émissions de CO2 grâce à l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables; projets qui allient les actions d'adaptation aux effets du réchauffement climatique avec le tourisme
Mécanisme de financement du capital naturel – prêts et/ou garanties bancaires en faveur des infrastructures vertes et autres types d'investissements initiaux prévus dans les projets pilotes générateurs de recettes ou d'économies, tels que les mécanismes de paiement de services écosystémiques ou les activités commerciales en faveur de la diversité et de l'adaptation	
Financement privés pour l'instrument d'efficacité énergétique – prêts et/ou garanties bancaires pour des petits investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique	
<b>7. Horizon 2020</b>	<b>7. Horizon Europe</b>
Actions Marie Curie — Bourses individuelles; réseaux de formation innovants; échanges de personnel dans la recherche et l'innovation	Développement de nouvelles approches, de nouveaux concepts et de nouvelles pratiques pour un tourisme culturel durable, accessible et inclusif (activités de recherche relevant du <i>cluster 2</i> )
Rôle prédominant dans le domaine des technologies génériques et industrielles – Actions d'innovation – produits, outils, applications et services TIC novateurs destinés au secteur culturel et créatif; actions de coordination et de soutien – activités non orientées vers la recherche tels que la diffusion des résultats et la promotion de l'utilisation de l'innovation fondée sur les TIC grâce à un réseau durable de multiplicateurs	
Reflective - Actions de recherche et d'innovation, actions d'innovation, actions de coordination et de soutien en faveur de la transmission du patrimoine culturel européen, préservation culturelle des paysages côtiers et maritimes européens, biens culturels numériques et musées virtuels, modélisation 3D du patrimoine culturel et modèles innovants pour la réutilisation du patrimoine culturel	

période 2014-2020	période 2021-2027
Instrument en faveur des PME – évaluation de la faisabilité technique et commerciale d'un concept innovant et développement d'un plan d'activité; soutien des phases de développement et de démonstration; facilitation de l'accès au financement des risques	
<b>8. Programme «Europe créative»</b>	<b>8. Programme «Europe créative»</b>
Activités transnationales au sein et en dehors de l'UE, visant à développer, créer, produire, diffuser et conserver les biens et les services incarnant des expressions culturelles, artistiques ou autrement créatives	Programme des capitales européennes de la culture; projets ou plateformes de coopération, y compris des événements culturels prenant la forme de festivals de musique ou d'arts du spectacle; festivals et marchés du film; marquage de l'identité des villes grâce à la culture; développement des aspects créatifs du tourisme culturel durable, secteurs du design et de la mode, ainsi que promotion et représentation de ces secteurs à l'extérieur de l'UE
<b>9. Erasmus+</b>	<b>9. Erasmus+</b>
Possibilités de formation pour les personnes physiques dans le cadre de projets de mobilité pour les étudiants et le personnel de l'enseignement supérieur; système de garantie de prêt visant à aider les étudiants en master à financer leurs études à l'étranger; projets de mobilité pour les étudiants et le personnel du secteur de l'enseignement et de la formation professionnels	Projets couvrant la mobilité, le développement des compétences et l'employabilité des jeunes dans le secteur du tourisme, les compétences numériques au service du patrimoine culturel, l'apprentissage de l'hospitalité et la recherche et l'innovation touristiques
Coopération entre les établissements d'enseignement, les entreprises, les autorités régionales et locales et les ONG, principalement dans le cadre de masters communs	
Partenariats stratégiques/Alliances de la connaissance/Alliances sectorielles pour les compétences; événements sportifs européens sans but lucratif visant à encourager la participation à des activités sportives et physiques	

période 2014-2020	période 2021-2027
<b>10. Programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME)</b>	<b>10. Fonds pour une transition juste</b>
Access - Opérations ou investissements pour le développement d'activités légitimes pour les PME	PME du secteur du tourisme: investissements en capital fixe ou en immobilisations corporelles Soutien à la diversification de l'activité économique, création de nouvelles possibilités commerciales et aide aux personnes à l'adaptation à un marché de l'emploi en évolution
Tourisme - Développement et/ou promotion de produits thématiques transnationaux durables dans le domaine du tourisme; développement et/ou promotion de produits de niche exploitant les synergies entre le tourisme et les industries créatives au niveau européen; partenariats publics et privés transnationaux visant à développer des produits touristiques ciblant des groupes d'âge spécifiques pour augmenter les flux de tourisme entre pays européens pendant les saisons basse et moyenne; programmes de renforcement des capacités pour le «tourisme accessible»	
Programme d'échange pour jeunes entrepreneurs	
<b>11. Programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)</b>	<b>11. Programme pour une Europe numérique</b>
Progress – Travaux d'analyse utiles pour l'élaboration de politiques, l'innovation sociale et l'expérimentation en matière de politique sociale.	Création d'espaces de données: espace commun de données européen pour le patrimoine culturel – soutien à la transformation numérique du secteur du patrimoine culturel de l'Europe; création d'espaces de données: mobilité – soutien à l'interopérabilité; réseau de pôles européens d'innovation numérique – soutien à la transformation numérique des PME du secteur du tourisme
EURES - Soutient la mobilité des travailleurs et aide les entreprises à recruter dans d'autres pays européens au travers de plans ciblés de mobilité	
Soutien financier octroyé à la création ou au développement de petites entreprises / entreprises sociales	
<b>12. Soutien de REACT-EU au titre du FEDER et du FSE</b>	<b>12. Programme pour le marché unique</b>
Dépend de l'étendue du soutien dans chaque pays ou région de l'UE. Par exemple, fonds de roulement et investissements productifs dans les PME, investissements dans la transition écologique et numérique ou formation des travailleurs.	Améliorer la compétitivité des entreprises du secteur du tourisme, notamment les PME, et les aider à accéder aux marchés.

période 2014-2020	période 2021-2027
	<b>13. InvestEU</b>
	Investissements visant à renforcer la compétitivité, la durabilité et les chaînes de valeurs du tourisme; mesures durables, innovantes et numériques, qui pourraient permettre de réduire l'empreinte climatique et environnementale du secteur.
	<b>14. Soutien octroyé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)</b>
	Cadre pour un tourisme inclusif – investissements en faveur des hôtels et des exploitants d'entreprises touristiques; Cadre intégré pour le patrimoine culturel – projets situés sur un site du patrimoine culturel ou à proximité, améliorant la commercialisation, la gestion et l'exploitation durables, la connectivité et l'accessibilité, la qualité et la disponibilité des services, des infrastructures municipales, ainsi que des projets produisant des effets en amont; Programme de conseils pour les petites entreprises – soutien aux PME du secteur du tourisme par l'intermédiaire du réseau de conseillers et consultants de la BERD

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations figurant dans le «Guide on EU funding for the tourism sector (2014-2020)» et le «Guide on EU funding for tourism for 2021-2027» de la Commission.

## Annexe II – PO sélectionnés et nombre de projets dans notre échantillon par PO

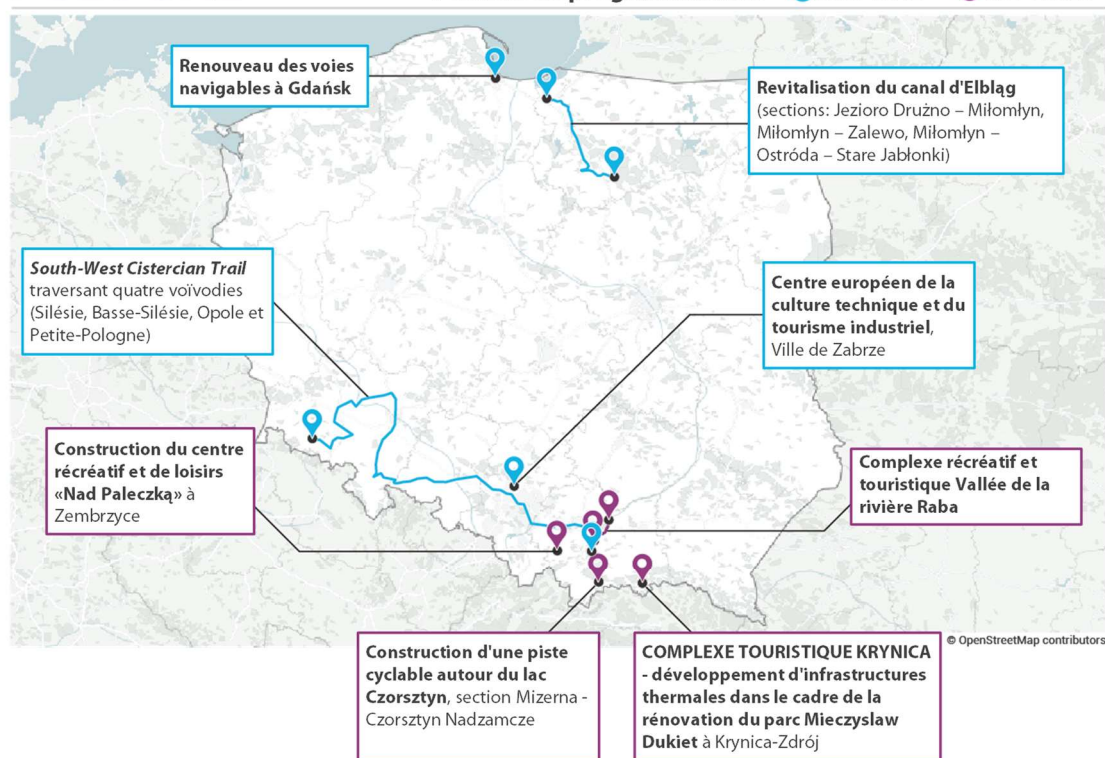
État membre	Programme opérationnel relevant du FEDER CFP 2014-2020	Nombre de projets de l'échantillon sélectionnés
Hongrie	Développement économique et innovation	5
Pologne	Voïvodie de Petite-Pologne	4
Espagne	Andalousie	4
Roumanie	Programme régional intégré	4

État membre	Programme opérationnel relevant du FEDER CFP 2007-2013	Nombre de projets achevés de l'échantillon sélectionnés
Hongrie	Hongrie septentrionale	3
Pologne	Économie innovante	4
Espagne	Andalousie	4
Roumanie	Programme opérationnel régional	4

## Annexe III – Projets examinés dans le cadre du présent audit

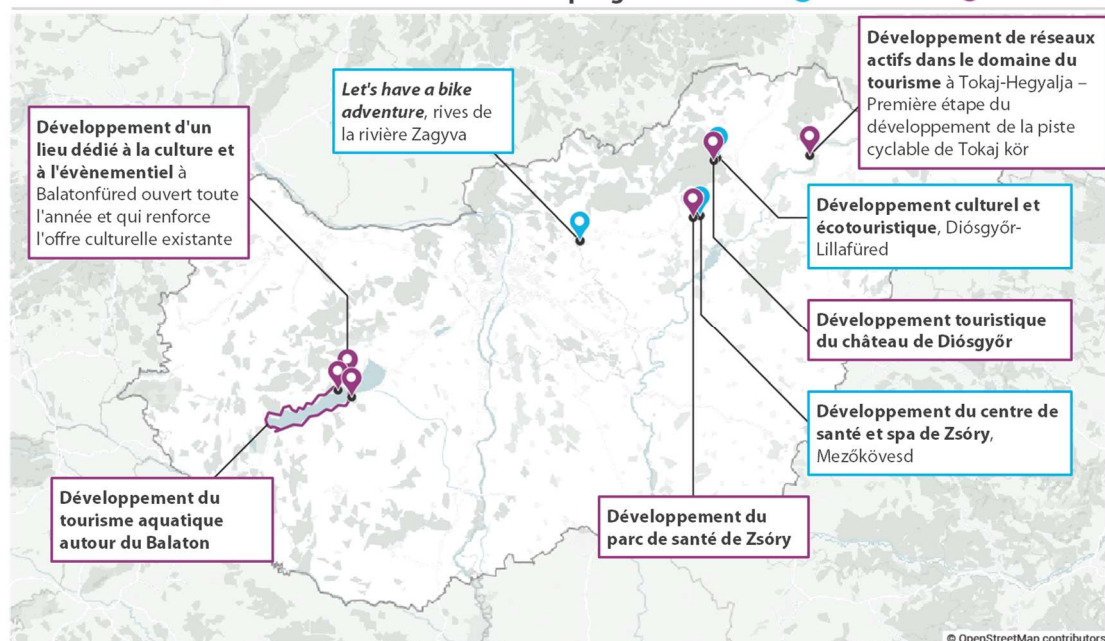
### POLOGNE

Période de programmation: ● 2007-2013 ● 2014-2020



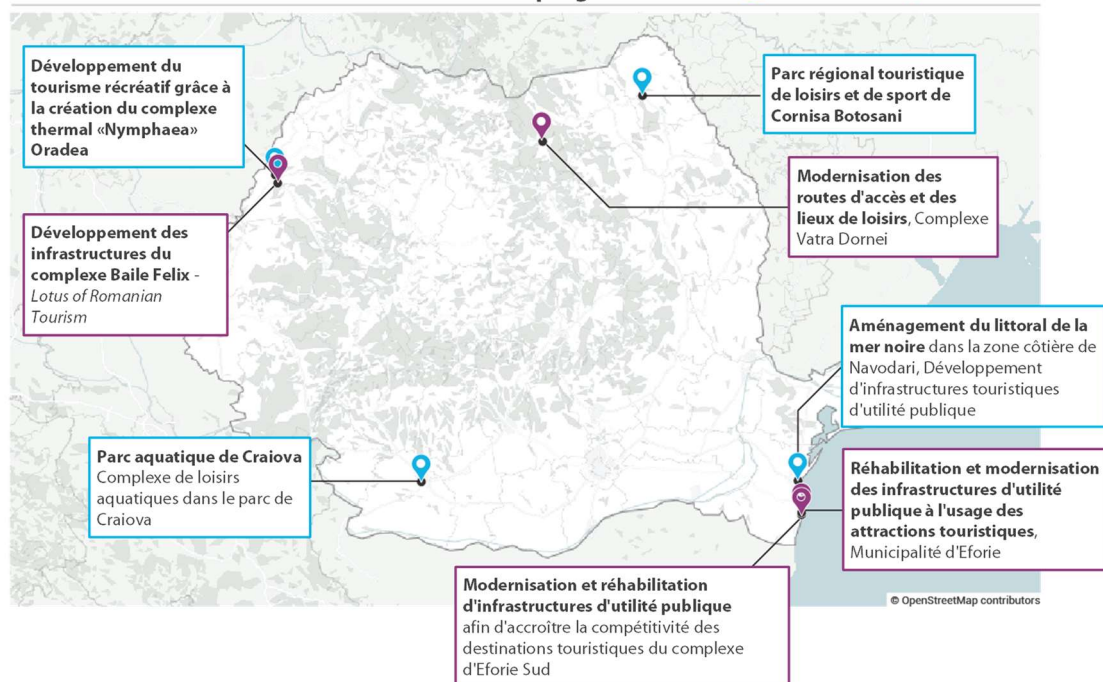
### HONGRIE

Période de programmation: ● 2007-2013 ● 2014-2020



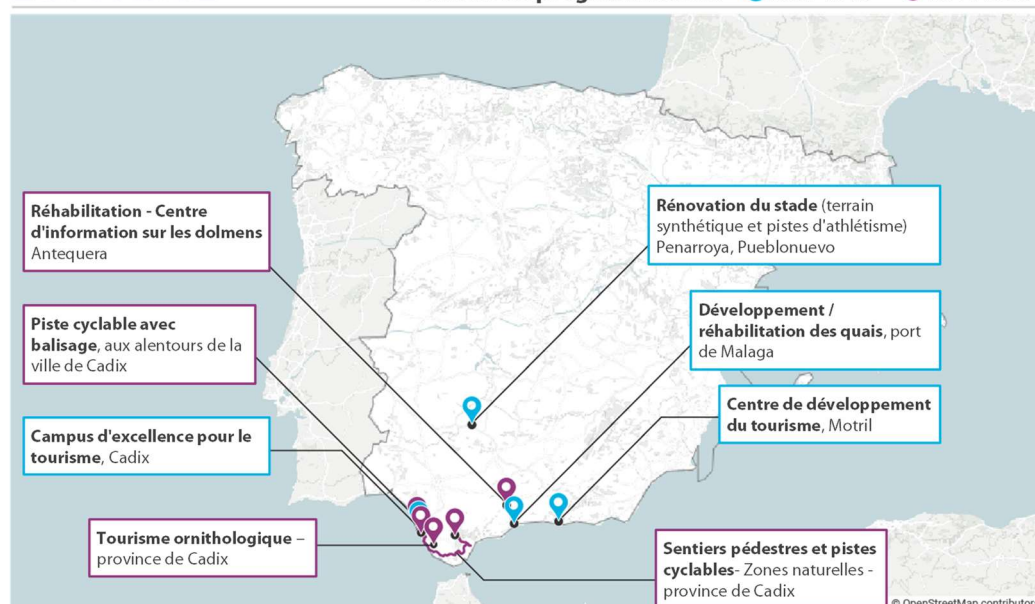
## ROUMANIE

Période de programmation: ● 2007-2013 ● 2014-2020



## ESPAGNE

Période de programmation: ● 2007-2013 ● 2014-2020





## Annexe IV – Inventaire des stratégies nationales en matière de tourisme

N°	État membre	Stratégies nationales en matière de tourisme	Calendrier
1	Autriche	Plan T – Plan directeur du tourisme	2019-n.d. <sup>1</sup>
2	Belgique	Il n'existe pas de stratégie nationale. Le tourisme est géré au niveau régional (Flandre, Wallonie et Bruxelles)	s.o.
3	Bulgarie	Stratégie nationale pour le développement durable du tourisme en République de Bulgarie à l'horizon 2030	2018-2030
4	Croatie	Stratégie de développement du tourisme 2020	2013-2020
5	Chypre	Stratégie nationale pour le tourisme 2030	2020-2030
6	Tchéquie	Politique nationale en matière de tourisme 2014-2020	2014-2020
7	Danemark	Stratégie nationale en matière de tourisme	2016-2025
8	Estonie	Plan national de développement du tourisme 2014-2020	2014-2020
9	Finlande	Stratégie en matière de tourisme 2019-2028	2019-2028
10	France	Le Conseil interministériel du tourisme, institué en 2017, a établi une feuille de route visant à développer le tourisme. Elle s'articule autour de six domaines prioritaires. Il n'existe pas de document stratégique officiel.	s.o.
11	Allemagne	Adoption, en 2019, de principes pour une stratégie nationale en matière de tourisme. Un plan d'action a été adopté le 23 juin 2021	s.o.
12	Grèce	Cadre de référence stratégique national pour le secteur du tourisme	2014-2020
13	Hongrie	Stratégie nationale de développement du tourisme 2030	2016-2030
14	Irlande	<i>People, Place and Policy: Growing Tourism to 2025</i>	2015-2025
15	Italie	Plan stratégique national pour le tourisme 2017-2022	2017-2022
16	Lituanie	Programme de développement du tourisme 2014-2020	2014-2020
17	Lettonie	Lignes directrices pour le développement du tourisme de 2014 à 2020	2014-2020
18	Luxembourg	Cadre stratégique pour le développement du secteur du tourisme 2018-2022	2018-2022
19	Malte	Politique nationale en matière de tourisme pour 2015-2020	2015-2020
20	Pays-Bas	<i>Perspective Destination Netherlands 2030</i>	2019-2030
21	Pologne	Programme de développement du tourisme jusqu'en 2020	2015-2020
22	Portugal	Stratégie en faveur du tourisme 2027	2017-2027



N°	État membre	Stratégies nationales en matière de tourisme	Calendrier
23	Roumanie	Plan directeur d'investissement dans le secteur du tourisme et deux stratégies sectorielles: la stratégie nationale d'écotourisme et la stratégie nationale pour le tourisme thermal. Une stratégie nationale en matière de tourisme est en cours d'élaboration	s.o.
24	Slovaquie	Stratégie de développement du tourisme jusqu'en 2020	2013-2020
25	Slovénie	Stratégie pour une croissance durable du tourisme slovène 2017-2021	2017-2021
26	Espagne	Plan del Turismo Español Horizonte 2020	2008-2020
27	Suède	Une stratégie nationale en matière de tourisme est en cours d'élaboration	s.o.

<sup>1</sup> Adoption en 2019. La date n'est pas précisée dans le document.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de ses propres recherches et des tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020.

## Sigles, acronymes et formes abrégées

**CET:** Commission européenne du tourisme

**CFP:** Cadre financier pluriannuel

**DG GROW:** direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

**DG REGIO:** Direction générale de la politique régionale et urbaine

**ECTAA:** Fédération européenne des agences de voyages et tour-opérateurs

**FC:** Fonds de cohésion

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**Fonds ESI:** Fonds structurels et d'investissement européens

**FRR:** Facilité pour la reprise et la résilience

**NECSTouR:** Réseau des régions européennes pour un tourisme durable et compétitif

**OCDE:** Organisation de coopération et de développement économiques

**OMT:** Organisation mondiale du tourisme des Nations unies

**PIB:** Produit intérieur brut

**PME:** Petites et moyennes entreprises

**PNR:** Plan national pour la reprise et la résilience

**PO:** Programme opérationnel

**TFUE:** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

# Glossaire

**Accord de partenariat (AP):** Accord conclu entre la Commission et un État membre dans le cadre d'un programme de dépenses de l'UE et établissant, par exemple, les plans stratégiques, les priorités d'investissement ou les termes des échanges ou encore les dispositions en matière d'aide au développement.

**Autorité de gestion:** Autorité (publique ou privée) nationale, régionale ou locale, désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

**Cadre financier pluriannuel (CFP):** Programme de dépenses de l'UE définissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses pour six grandes rubriques. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses. Le CFP actuel couvre la période 2021-2027.

**Code d'intervention:** Grandes catégories d'intervention figurant dans la réglementation FEDER et utilisées par les autorités de gestion des programmes opérationnels afin de déterminer le contenu des actions à financer pour atteindre leurs objectifs thématiques.

**Écosystème touristique:** Chaîne de valeur mondialisée et interconnectée comptant des fournisseurs d'informations et de services en ligne et hors ligne (offices de tourisme, plateformes numériques, fournisseurs de technologies de voyage), des agents de voyages et des voyagistes, des fournisseurs d'hébergement, des organisations de gestion de destinations, des attractions touristiques et des activités de transport de voyageurs.

**Facilité pour la reprise et la résilience (FRR):** Mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise à moyen terme, tout en promouvant la transition écologique et numérique. La FRR est mise en œuvre par l'intermédiaire des plans nationaux de reprise et de résilience.

**Fonds de cohésion (FC):** Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

**Fonds européen de développement régional (FEDER):** Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

**Objectif thématique:** Résultat global attendu pour une priorité d'investissement, subdivisé en objectifs spécifiques aux fins de sa mise en œuvre.

**Programme opérationnel (PO):** Cadre de base pour la mise en œuvre des projets de cohésion financés par l'UE pour une période donnée; il est l'expression des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les États membres.

**Secteur du tourisme:** Le secteur du tourisme couvre un vaste ensemble d'activités économiques: services de transport facilitant les déplacements de personnes, agences de voyages et tour-opérateurs; hébergement; services de restauration; installations culturelles, sportives et récréatives; biens et services touristiques locaux.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Pietro Russo, Membre de la Cour des comptes européenne, assisté de: M<sup>me</sup> Chiara Cipriani, cheffe de cabinet; M. Benjamin Jakob, attaché de cabinet; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Luis de la Fuente Layos, chef de mission; M<sup>mes</sup> Janka Nagy-Babos et Katarzyna Solarek, ainsi que MM. Luc T'Joel, Andras Augustin Feher et Francisco Carretero, auditeurs.



*Deuxième rangée, de gauche à droite:* Luc T'Joel, Chiara Cipriani, Francisco Carretero et Benjamin Jakob

*Première rangée, de gauche à droite:* Pietro Puricella, Pietro Russo, Luis de la Fuente Layos et Katarzyna Solarek

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

— Figure 2, 3 et 7: icônes réalisées par [Pixel perfect](#) à partir du site <https://flaticon.com>.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne, et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-7144-8	1977-5695	doi:10.2865/985936	QJ-AB-21-027-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7162-2	1977-5695	doi:10.2865/109704	QJ-AB-21-027-FR-Q

Le tourisme constitue un secteur économique essentiel pour l'UE. La pandémie de COVID-19 a eu un impact énorme et sans précédent sur cette branche d'activité, réduisant fortement les flux touristiques et, par suite, les revenus des entreprises du secteur. Au-delà du choc immédiat, le secteur du tourisme est confronté à d'autres défis, à plus long terme, liés à sa transformation écologique et numérique, sa compétitivité, sa durabilité et sa résilience.

La Commission a défini sa stratégie actuelle pour le tourisme dès 2010. Entre 2015 et la pandémie de COVID-19, elle avait revu ses priorités en la matière dans le contexte de stratégies d'intervention plus larges, mais ne les avait pas traduites en plans d'action concrets permettant de soutenir leur mise en œuvre. En réaction à l'impact considérable de la pandémie de COVID-19 sur le secteur touristique de l'UE, la Commission a engagé des actions visant à définir un agenda pour le tourisme à l'horizon 2030. Notre analyse des projets du FEDER dans le domaine du tourisme a donné des résultats contrastés: certains étaient durables et contribuaient à stimuler l'activité touristique dans la région; d'autres n'avaient qu'un impact limité. Dans plusieurs cas, la planification initiale des projets et les évaluations des besoins présentaient des faiblesses, de même que la phase de sélection des projets, ce qui s'est traduit par des projets moins ambitieux ainsi que par des retards et des dépassements des coûts pendant leur mise en œuvre. La Commission a proposé des mesures visant à atténuer l'impact de la crise de COVID-19 sur l'industrie touristique de l'UE.

Nous recommandons à la Commission de définir une nouvelle stratégie européenne pour le tourisme. Elle devrait également encourager les États membres à appliquer des procédures de sélection pour les investissements touristiques financés par le FEDER de manière à promouvoir cette nouvelle orientation stratégique.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors