Une politique (touristique) sans ministère ?

Note de recherche sur les effets des aides à la formation en période de crise du Covid-19

A (Tourism) Policy Without a Ministry? Research Note on the Effects of Training Funding in a Time of Covid-19 Crisis

Gérard Rimbart

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/tourisme/4149>

DOI : 10.4000/tourisme.4149

ISSN : 2492-7503

Éditeur

Association Mondes du tourisme

Référence électronique

Gérard Rimbart, « Une politique (touristique) sans ministère ? », *Mondes du Tourisme* [En ligne], 20 | 2021, mis en ligne le 15 décembre 2021, consulté le 17 décembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/tourisme/4149> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/tourisme.4149>

Ce document a été généré automatiquement le 17 décembre 2021.

Mondes du tourisme est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Une politique (touristique) sans ministère ?

Note de recherche sur les effets des aides à la formation en période de crise du Covid-19

A (Tourism) Policy Without a Ministry? Research Note on the Effects of Training Funding in a Time of Covid-19 Crisis

Gérard Rimbert

« Et je crois que nous avons cette chance en France d'avoir une diversité des territoires, une diversité des expériences, phénoménale. Vous pouvez faire le tour de France, et en fait vous avez l'impression de faire le tour du monde. »

Jean-Baptiste Lemoyne, Secrétaire d'État au
Tourisme, *France 24*, 9 juin 2020

La crise est « un état dans lequel les choses irrégulières sont la règle, et les choses régulières impossibles ».

Marcel Mauss, extrait de *Écrits politiques*

- 1 Par-delà ces deux citations que tout oppose – optimisme léger face à ce qui changerait à peine vs radicalisme intransigeant devant l'inversion de l'ordre des choses –, la recherche permet de comprendre comment les discours sur la crise et en temps de crise sont le produit d'une histoire plus ancienne que la crise qui semble en être le terreau. Néanmoins, ces discours peuvent produire des effets performatifs.
- 2 La diffusion pandémique du Covid-19 a mis à l'épreuve le secteur du tourisme. Les acteurs du tourisme français ont vu une partie de leurs routines bouleversées par cette crise totale (sanitaire, économique, logistique). S'appuyant sur les leçons d'intelligence touristique tirées des attentats du 11 septembre 2001 ou encore de la grippe H1N1 et de la crise économique de 2008-2009, les acteurs institutionnels ont cherché d'autres modèles, d'autres fonctionnements, tout en se félicitant de la « résilience » du secteur¹.

De leur côté, sur le terrain, les professionnels en question ont fait face à un affaissement voire à un écroulement de leur activité, substituant à l'évidence d'un engagement total dans la haute saison un champ des possibles assez opaque².

- 3 Cette note de recherche fait se rencontrer les prises de position des acteurs institutionnels du tourisme français en matière de soutien à l'activité touristique en période de crise et les dispositions des professionnels à s'en emparer. S'appuyant sur des statistiques de première et de seconde main, sur des entretiens et sur les prises de position des acteurs du secteur, l'analyse porte essentiellement sur le rôle des dispositifs d'aide à la formation. Elle constitue un point d'étape dans le cadre d'une recherche collective, initiée au printemps 2020 au cœur de la crise qu'a connue le secteur du tourisme³, prolongée dans un dispositif plus formel soutenu par la DARES⁴. Cette note de recherche constitue une étape intermédiaire entre la formulation d'hypothèses et leur validation complète, notamment par la consolidation des données structurelles sur l'état du tourisme après la saison 2022.

La crise comme révélateur d'une politique publique du tourisme

- 4 La pertinence et la consistance d'un ministère du Tourisme interroge la littérature grise⁵. On fait l'hypothèse qu'une politique publique n'est pas uniquement le produit conscient et intentionnel d'un ministère plénipotentiaire, hypothèse que la situation du tourisme permet particulièrement d'éprouver puisque l'histoire du secteur est marquée par un éclatement sous l'autorité de plusieurs ministères : Transports, Culture, Affaires étrangères.
- 5 Cet éclatement ne peut simplement se justifier par ce que seraient les errances d'une bureaucratie inapte à ordonner une nomenclature qui alignerait les secteurs et les ministères. En effet, les élans unificateurs sont régulièrement contrés par des poussées centrifuges. Par exemple, les représentants des métiers de l'hôtellerie-restauration ont instauré un dialogue avec les pouvoirs publics qui leur est propre, par conséquent une fusion avec d'autres entités, et la part d'inconnu qui va avec, exposerait à fragiliser les acquis de ce dialogue (convention, aides...).
- 6 La crise du Covid-19 est l'occasion d'examiner ce que peut être une politique sans ministère, c'est-à-dire une politique qui ne dit pas aussi ouvertement son nom qu'une planification centralisée et descendante, mais un ensemble de principes et de traductions concrètes qui orientent l'état d'un secteur d'activité.

Une politique publique par impulsion

- 7 L'État et ses organes orientent et reconfigurent les flux touristiques en période de crise économique et sanitaire. Sans pour autant verser dans une stricte planification, l'État, dès le début de l'année 2020, a tenté d'anticiper la défection des touristes étrangers mais surtout le besoin de recentrer les Français vers un tourisme national.
- 8 Ainsi, un acteur phare comme Atout France poursuit sa tâche de valorisation de la « destination France », au détail près que sa cible devient prioritairement les ressortissants français, puis européens quand ce fut possible, au lieu des habituels touristes internationaux. Le travail de valorisation change alors de nature : dans les

ressorts de communication (sensibilisation au patriotisme pour sauver le secteur), dans les sites valorisés (le « dépaysement près de chez vous » à défaut de l'exotisme) et dans le style de vacances (le plein air dans une logique de « souffler après le confinement » et faciliter les gestes barrière).

- 9 Ce revirement d'Atout France, en mai 2020, illustre la volonté politique de mettre en place un plan de soutien, dont cette institution constitue le versant marketing. C'est ainsi que, côté demande, sont lancées les campagnes *#CetÉtéJeVisiteLaFrance* puis *#JeRedécouvrelaFrance*. Avec les pouvoirs publics à la manœuvre au travers d'Atout France, groupement d'intérêt économique sous tutelle d'État, côté offre, le plan de soutien de mai 2020 apporte un soutien économique et financier (via des allègements ou reports de charges), avec le même volontarisme politique que la Direction générale des entreprises plus généralement⁶. S'ensuivent un premier bilan peu rassurant en septembre 2020 et l'ouverture des aides à un plus grand nombre d'entreprises en octobre. Sans grande surprise, Atout France constate fin 2020 une perte des recettes domestiques (- 48 %) à peine inférieure à celle des recettes internationales (- 52 %)⁷. Bien que son succès soit mitigé, avec seulement 4 points de différence, c'est bien une politique publique du tourisme qui est impulsée, qui ne se limite pas à une aide financière.

Une politique publique par délégation

- 10 Les pouvoirs publics influencent indirectement le secteur par des modalités de soutien financier aux différents acteurs. C'est sous cet angle que les dispositifs de formation peuvent être analysés. Leur fonction manifeste est de satisfaire les besoins du marché : idéalement, former les professionnels à ce que le public demande ; pratiquement, accompagner les professionnels à s'améliorer. Leur fonction latente⁸ est d'orienter les ressources financières vers des acteurs plutôt que d'autres (selon leur éligibilité, selon l'adéquation avec leurs projets...).
- 11 En France, les dispositifs de la formation sont indissociables des opérateurs de compétence (OPCO). En 2020, ceux-ci ont joué un rôle de soutien aux professionnels dans deux missions majeures à conduire en urgence : l'appropriation des mesures sanitaires pour rouvrir après les phases de confinement et la digitalisation à distance des supports de formation (avec comme bénéfice secondaire une plus grande capacité à digitaliser l'activité tout court).
- 12 Les OPCO ont aussi été le théâtre, plus discret, d'une reconfiguration des flux de financement, à coup de réformes successives, jamais révolutionnaires :
 - 2018 : réforme de la collecte des fonds ; les opérateurs ne se financent plus eux-mêmes, les fonds sont collectés dans une logique de péréquation par France Compétences, qui alloue les fonds selon les orientations de sa mission (Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel) ;
 - 2019 : les OPCO remplacent les OPCA, toujours plus soumis aux normes d'État (arrêtés du 29 mars 2019) ;
 - 2019 : les entreprises obtiennent des financements de formations avec l'État (DIRECCTE) mais surtout avec les OPCO (décret n° 2018-1342 du 28 décembre 2018).
- 13 Le centre de gravité du pouvoir se situe donc moins dans l'OPCO que dans France Compétences, délégataire du gouvernement, d'autant que les OPCO en charge du secteur du tourisme sont éclatés en quatre entités (AFDAS pour le tourisme de loisirs et

de culture, AKTO pour l'hôtellerie-restauration, Mobilités pour les transports et, encore plus à la marge, Entreprises de proximité (EP) pour les remontées mécaniques et domaines skiables).

- 14 Les entretiens menés auprès de responsables de l'AFDAS révèlent que le fonds national de l'emploi (FNE) est mobilisé à la fois comme soutien financier ET comme force de modelage du secteur à travers l'éligibilité des formations et les orientations :
- 2020 : formation en urgence (produits, digital...) ; le seuil de 1 500 euros par personne, en-deçà duquel le niveau d'exigence pour la validation est faible, a encouragé les petites formations, peu professionnalisantes ;
 - 2020 : les employeurs les plus habiles en matière de montage de dossiers administratifs passent en FNE d'exception des formations en réalité plus ordinaires, situation attestée par la présence de dossiers ayant été préparés avant la crise sanitaire (entretien de première main auprès de la direction des partenariats d'un OPCO Tourisme) ;
 - 2021 : par son projet « Transition collective », l'État incite fortement à envisager des formations qui faciliteront des mobilités professionnelles, en vue de probables suppressions d'emplois quand les béquilles financières (p.ex. activité partielle de longue durée, APLD) seront retirées.

Des dispositions professionnelles à se penser et à se comporter comme bénéficiaires d'aides qui ne vont pas de soi

- 15 Une politique sans ministère ne serait pas une politique tout court si elle n'était qu'une série d'agitations dans les palais ministériels et leurs succursales, si elle n'était pas relayée à bas bruit dans le quotidien des acteurs de terrain.
- 16 Dans le cas particulier des dispositifs d'aides à la formation, la politique touristique par impulsion et par délégation se déploie d'abord via les règles mises en place, puis selon les modes d'appropriation par les acteurs de terrain.

Une crise qui accentue un rapport de dépendance

- 17 En décrivant les effets de la crise comme mise à l'épreuve de la robustesse professionnelle des acteurs du tourisme (polyvalence, formations, souplesse RH, solidité financière...), l'enquête établit une cartographie des formes de dépendance des professionnels face, à un premier degré, à la conjoncture de l'activité touristique et, à un second degré, aux dispositifs d'aide en cas de conjoncture récessive. « Robustesse professionnelle » s'entend ici au regard des pratiques et des représentations des acteurs.
- 18 Survivre jusqu'à l'obtention de l'aide financière (et qu'elle suffise à [sur]vivre) est une première épreuve pour les professionnels. Cette obtention implique également de faire sauter deux verrous : celui de l'éligibilité de la catégorie d'appartenance et celui de la conformité du dossier à monter.

Maintenir son activité, par ancrage et/ou adaptation

- 19 La saisonnalité ou encore la volatilité de la clientèle sont des facteurs qui exercent une pression cyclique sur le secteur touristique. Dans la situation de crise sanitaire de 2020, la conjoncture se dégrade : les pics expansifs s'affaissent au niveau des creux récessifs, la courbe cyclique devenant une ligne droite tirée vers le bas.
- 20 C'est en ce sens que les professionnels du tourisme évoluent dans un rapport de dépendance fort à une conjoncture favorable et/ou à des ressources financières alternatives. Par gros temps, l'activité est rapidement fragilisée, faute de trésorerie pour les petites structures, fautes d'indemnités prévues pour certaines catégories d'emploi alternatives⁹.

S'identifier comme éligible

- 21 L'éligibilité s'entend de deux façons au moins : appartenir à la catégorie concernée (p.ex. œuvrer dans les visites culturelles mais avec un statut salarial et non d'indépendant), correspondre à la situation visée par les dispositifs (p. ex. bénéficier d'un report de prêt mais uniquement selon un seuil de chiffre d'affaires donné).
- 22 À la périphérie des enjeux soulevés par cette note de recherche, on peut esquisser une sociologie des classements performatifs, en comprenant que ce sont les contours des statuts éligibles aux aides qui « font » le professionnel du tourisme, et non une appartenance parfaitement univoque en amont qui amènerait à conclure à l'éligibilité ou non aux dispositifs.

Monter les dossiers administratifs

- 23 Les aides proposées, qu'elles soient généralistes comme l'APLD ou le FNE, ou plus spécifiques (fonds d'avenir et de soutien au tourisme, terrasses éphémères, autorisations à ouvrir pour le click & collect...), ont en commun d'exiger des habitudes gestionnaires et du temps pour les déployer.
- 24 Bien des travaux¹⁰ portant sur les fractions les plus démunies des classes populaires montre qu'initier et persister dans les démarches pour obtenir des aides publiques ne va pas de soi, nécessite des savoir-faire... Il en va de même pour une partie des professionnels du tourisme, ceux qui, par homologie, sont aux dispositifs d'aide au secteur touristique ce que les classes populaires sont aux formalités administratives : objectivement en besoin d'être aidés, mais relativement dépossédés en information, peu familiers des codes de communication bureaucratiques...
- 25 Ainsi, en entretiens, plusieurs professionnels expliquent ne pas avoir poussé plus loin l'élaboration de dossiers d'aide, se sentant peu sûrs d'obtenir un résultat, tout en se revalorisant en termes de fierté professionnelle par la remémoration de leur passé d'autodidacte, de *self-made-(wo)man*, etc.

Des aides à la formation qui fonctionnent comme une sélection des survivants

- 26 Les enquêtes collectives en cours, citées en introduction, développent tout particulièrement ce rapport de dépendance sous l'angle des dispositifs de formation.

L'enquête « à chaud » menée au printemps 2020 montre la corrélation entre la dynamique de la formation et la capacité à rebondir, à reprendre l'activité.

Graphique 1. Préparation à faire face à la reprise selon la dynamique de formation (N = 678)

En abscisse : « ... votre organisation est-elle préparée pour faire face... ? » (note de 1 à 10)

- 27 Cette corrélation ne démontre pas le sens de la causalité. Est-ce la capacité de reprise qui rend opportune la mise en place de formation, ou la dynamique de formation qui rend plus probable la capacité à rebondir ? La causalité peut être circulaire, comme l'ont montré les entretiens qualitatifs menés au printemps 2020. Par exemple, former le personnel aux protocoles sanitaires et à la gestion de conflit avec les clients a pu permettre la réouverture de tel château en Centre-Val de Loire à la levée du premier confinement.
- 28 Une lecture purement interne des « compétences » peut laisser entendre que les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de France Compétences et des OPCO notamment, tirent le secteur vers des savoir-faire au plus près d'une clientèle en demande de qualité et de personnalisation¹¹. Une lecture externe suggère que la consolidation de compétences transverses pour un secteur en crise, et qui le sera bien plus lorsqu'il ne sera plus sous perfusion d'État, c'est aussi une politique de l'employabilité à destination de (futurs) professionnels désœuvrés qu'il s'agit de réorienter vers d'autres secteurs plutôt que vers un chômage structurel. La politique publique à l'œuvre en matière de tourisme ne se limite pas à l'une ou l'autre de ces lectures. Sans ministère attitré, c'est pourtant bien une politique publique qui est à l'œuvre dès lors que, sans biais téléologique, on parvient par l'analyse à décrire le réaligement des moyens et des résultats.

Conclusion : le soutien comme reconfiguration du style d'offre touristique

- 29 Cette note de recherche suggère que la métamorphose des politiques publiques en soutien aux activités touristiques relève plus d'une accélération de transformations préalables que d'une véritable rupture. En effet, ce qui est exceptionnel n'est pas le type d'impulsion donné par l'État et ses partenaires institutionnels, mais

l'augmentation massive et brutale des situations économiques faisant soudainement entrer des professionnels dans un *rapport de dépendance* vis-à-vis des dispositifs de soutien.

- 30 Même sans ministère dédié, cette politique de « défense » menée pour le compte des professionnels du tourisme avantage de fait, parmi les professionnels en situation de survie, ceux qui possèdent les meilleures dispositions gestionnaires. Par conséquent, cette politique infuse le style d'offres touristiques en marginalisant les offres les plus artisanales (activisme écologique, conversion tardive, activité complémentaire...). Néanmoins, le soutien venu des dispositifs publics en matière de formation n'est qu'un facteur parmi d'autres concourant à la reprise et à la reconfiguration du secteur, dont les premières tendances se préciseront seulement après la saison 2021-2022.
- 31 Comment toutefois ne pas s'interroger sur la mise à l'écart d'une autre orientation politique possible : celle du soutien à et par la demande (sous forme de chèque-vacances par exemple¹²). Dans les deux cas, les politiques touristiques pourraient toujours se déployer sans ministère réel ; l'impulsion par une aide aux touristes aurait en revanche le mérite de réguler la concurrence entre offres touristiques au plus près des attentes du public. Cela constituerait également un glissement d'une politique touristique en particulier vers une politique du temps libre en général¹³.

NOTES

1. « Coronavirus : année noire ou année 0 d'un nouveau tourisme », Tour Hebdo, 26 mars 2020.
2. « Voyages en Europe et dans les DOM-TOM : le grand flou perdure », L'Écho touristique, 5 mai 2020.
3. Enquête initiée par Christophe Guibert (Université d'Angers, ESO), Bertrand Réau (CNAM, LISE) et Gérard Rimbert (CNAM, LISE). Que soient grandement remerciées, venues en renfort, Natalie Jacquart (Université d'Angers), pour la conduite et l'analyse des entretiens, et Laure Paganelli (ASTREE), pour sa veille documentaire.
4. Recherche menée depuis 2020 au LISE et financée suite à un appel à projets de recherche (APR) de la DARES : « L'impact de la crise sanitaire sur les compétences et la formation professionnelle ».
5. « Pour la création d'un grand ministère de la Culture et du Tourisme », Tour Hebdo, 1^{er} juillet 2020.
6. Le « fonds de solidarité » créé en mai 2020 pour compenser les pertes de chiffre d'affaires est remplacé depuis septembre 2021 par un « dispositif de prise en charge des coûts fixes ».
7. Atout France, *Note de conjoncture*, novembre 2020 : http://www.atout-france.fr/sites/default/files/imce/note_conjoncture_novembre_2020.pdf.
8. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, 1957. Traduit en français par Henri Mendras sous le titre *Éléments de méthode sociologique*, Plon, 1953 ; seconde édition sous le titre *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon, 1965 ; dernière édition Armand Colin, 1997.
9. Délibérément, on se défait ici du qualificatif « précaire » car, quand les affaires marchent bien, ces statuts ne sont pas nécessairement précaires si l'on considère que les bons mois compensent

les mauvais et que le style de vie alternant grosses et faibles charges de travail a aussi ses avantages. C'est dans la difficulté que la précarité apparaît, or la difficulté peut parfois demeurer rarissime.

10. Voir les travaux pionniers comme ceux de Richard Hoggart, *La culture du pauvre. Étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Minuit, 1970. Pour un développement plus récent, voir par exemple Yasmine Siblot, « Les rapports quotidiens des classes populaires aux administrations. Analyse d'un sens pratique du service public », *Sociétés contemporaines*, vol. 2, n° 58, p. 85-103, 2005.

11. Voir la littérature grise à ce sujet : *Enquête de satisfaction des clientèles touristiques en France* (TravelStat & TCI, 2020) : <https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/tci-research-rapport-complet.pdf>

12. Ce soutien à la demande faisait déjà partie du programme du Parti socialiste en 1981, comme déclinaison touristique du mot d'ordre « Changer la vie ». Voir notamment Bruno Meynet (dir.), *Sur le chemin des vacances : contribution à l'élaboration d'une politique sociale des vacances, du tourisme et des loisirs*, Éditions sociales, 1982.

13. Voir Bertrand Réau, « Pour une politique globale du temps libre. Les enjeux du tourisme et des loisirs en temps de crise », Institut Sapiens, 2 décembre 2020 : <https://www.institutsapiens.fr/pour-une-politique-globale-du-temps-libre-les-enjeux-du-tourisme-et-des-loisirs-en-temps-de-crise/>

AUTEUR

GÉRARD RIMBERT

Sociologue

Professeur associé au CNAM/LISE

[gerard.rimbert\[at\]lecnam.net](mailto:gerard.rimbert[at]lecnam.net)