

N° 79

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESS. ON ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME
III. TOURISME

Rapporteur spécial : M. Pierre CROZE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents, Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVANT PROPOS	9
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	11
I - LES GRANDES MASSES FINANCIERES DU BUDGET DU TOURISME POUR 1995 : DES EVOLUTIONS CONTRASTEES	12
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	12
1. Des efforts d'économies	12
2. Un recentrage des dépenses d'intervention... ..	13
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	14
II - LES ACTIONS BUDGETAIRES	15
A. ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES	16
B. PROMOTION ET ACTIONS D'INTERET TOURISTIQUE	16
C. EQUIPEMENTS TOURISTIQUES	17
III - LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	17

CHAPITRE II : UNE ADMINISTRATION LEGERE POUR UN SECTEUR ECONOMIQUEMENT LOURD.....	19
I - LE TOURISME EST VITAL POUR L'ECONOMIE FRANÇAISE.....	19
A. UNE ACTIVITE DIFFICILE A APPREHENDER.....	19
1. Une évaluation forcément imprécise.....	19
2. Des instruments statistiques précieux.....	20
B. UN SECTEUR QUI PARTICIPE A LA REPRISE ECONOMIQUE.....	21
1. Une fréquentation de nouveau orientée à la hausse.....	21
2. Un redressement timide.....	22
C. UN POIDS CONSIDERABLE DANS L'ECONOMIE DU PAYS.....	22
D. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AUX EXCEDENTS EXTERIEURS.....	23
II - UNE ADMINISTRATION RECENTREE SUR SES FONCTIONS D'OBSERVATION ET D'IMPULSION.....	24
A. LA REORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU TOURISME.....	24
B. UNE LARGE DELEGATION DE COMPETENCES A TROIS ORGANISMES RATTACHES.....	25
1. L'Observatoire national du tourisme : analyser et prévoir.....	25
2. L'Agence française de l'ingénierie touristique : organiser et conseiller.....	26
3. La Maison de la France : promouvoir et coordonner.....	28
CHAPITRE III : LE TOURISME S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE TERRITORIALE.....	31
I - LES ENJEUX DU TOURISME RURAL.....	31
A. UNE ACTIVITE STRATEGIQUE POUR LA SURVIE DES CAMPAGNES.....	31
B. LES ACTIONS DU MINISTERE EN FAVEUR DU TOURISME RURAL.....	33
C. DES PRECAUTIONS NECESSAIRES.....	33
1. Un diagnostic alarmant.....	33
2. Le plan de lutte contre le "para-commercialisme".....	34

II - LA REVITALISATION DU TOURISME LITTORAL	35
A. FORCES ET FAIBLESSES DU TOURISME LITTORAL	35
B. LES ORIENTATIONS DU MINISTRE	36
1. L'amélioration de la connaissance du produit littoral (offre, demande, marchés)	36
2. L'optimisation de l'existant pour améliorer la rentabilité des entreprises touristiques littorales (hébergements, équipements)	36
3. L'organisation du développement en préservant l'une des ressources essentielles du littoral, son patrimoine	37
III - LE TOURISME DANS LA STRATEGIE DES ACTEURS LOCAUX	38
A. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES LOCALES AU DEVELOPPEMENT DU TOURISME	38
1. Un cadre législatif rénové	38
2. La prépondérance des collectivités locales dans le financement de l'économie touristique	39
B. LE TOURISME DANS LA NOUVELLE GENERATION DE CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	41
1. Le bilan des contrats de plan 1989-1993	41
2. Les perspectives pour les contrats de plan 1994-1998	43
EXAMEN EN COMMISSION	47

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le secteur du tourisme a relativement bien résisté à la récession

Durant la récession qui a touché notre pays en 1993, la consommation touristique totale a continué de progresser, certes à un rythme réduit de + 1,2 %, pour atteindre 460,1 milliards de francs. La saison d'hiver 1993-1994 a été satisfaisante, grâce à un bon enneigement qui a entraîné une progression des séjours de + 3,2 %. Enfin, les premiers résultats de l'été 1994 montrent une fréquentation en hausse presque partout.

Par ailleurs, le solde "voyages" de la balance des paiements a progressé encore d'un milliard en 1993, pour atteindre 60 milliards de francs. Cette amélioration de l'excédent touristique de notre pays est due à une baisse des dépenses des Français à l'étranger, les recettes restant au niveau atteint en 1992.

Votre rapporteur relève toutefois la persistance d'un certain nombre de sujets de préoccupation : les effets de la contrainte budgétaire qui affecte les comportements, la désaffection des Français envers l'hôtellerie classique, la faiblesse relative de l'industrie touristique française dans le domaine des voyages organisés.

2. La réorganisation du ministère du Tourisme

Au terme des transformations qui se sont poursuivies jusqu'à l'an dernier, l'administration en charge du Tourisme repose désormais sur trois piliers :

- la Maison de la France assure la représentation et la promotion du tourisme français à l'étranger. Présidé par M. Gilbert Trigano, ce groupement d'intérêt économique (GIE) associe des personnes publiques, administrations ou entreprises, et des personnes privées, sociétés commerciales ou associations.

- l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) est chargée de stimuler et valoriser, par une action de conseil et d'orientation technique, l'offre touristique sur le territoire national. Ce groupement d'intérêt public (GIP), sous tutelle du ministère du Tourisme, travaille en partenariat avec les autres ministères, les collectivités locales et leurs différentes structures spécialisées, les établissements financiers et les professionnels de tout statut.

- l'administration du Tourisme proprement dite a conservé des tâches générales de contrôle et d'observation, mais aussi de conception et d'impulsion. Votre rapporteur tient à saluer ici le travail de l'Observatoire du tourisme, dont il apprécie particulièrement la qualité et la pertinence des informations.

Cette nouvelle répartition fonctionnelle s'est accompagnée d'une refonte considérable de la nomenclature budgétaire : regroupement des crédits de fonctionnement des services du tourisme français à l'étranger au profit de la Maison de la France, l'an dernier ; Rationalisation de la présentation des crédits d'intervention du titre IV et des crédits d'investissement du titre VI, cette année.

Ces modifications de présentation chaque année renouvelées, rendent plus difficile le suivi des crédits. Votre rapporteur espère donc que la nomenclature budgétaire du ministère du Tourisme pourra se stabiliser dans les années à venir.

3. Le risque d'une inadéquation entre les moyens et les missions.

En effet, la question se pose de l'adéquation entre les moyens et les missions du ministère du Tourisme.

Les crédits demandés pour 1995 s'inscrivent de nouveau en diminution par rapport à l'année précédente, de - 5,71 %

La nouvelle répartition des tâches entre le ministère, la Maison de la France et l'AFIT permet certes au premier de bénéficier d'une synergie avec les partenaires publics ou privés qu'il associe ainsi à son action. Mais ce partenariat ne saurait pallier une insuffisance des dotations budgétaires de l'administration du Tourisme.

Votre rapporteur restera donc vigilant sur l'évolution des crédits du Tourisme, ministère que l'on peut qualifier de "modeste" parce que dépourvu de responsabilités de gestion, mais qui ne doit pas être pour autant dépourvu d'ambition, devant assurer les missions de conception et d'impulsion qui lui sont imparties.

4. La nécessaire prise en compte du tourisme dans l'aménagement du territoire

Le tourisme devra en effet contribuer au maintien d'une activité sur l'ensemble du territoire. De grands espoirs ont été mis ces dernières années dans le tourisme rural. Votre rapporteur se félicite que tout un pan de l'action du ministère soit désormais consacré à ce sujet, récemment conforté par le rapport demandé à M. Jean-Jacques Descamps sur le "tourisme de pays".

La dimension territoriale du tourisme a également été consacrée par la nouvelle génération des contrats de plan, qui prévoient pour le tourisme une enveloppe globale de 317,9 milliards de francs de crédits d'Etat sur la période 1994-1998, à comparer avec l'enveloppe précédente de 209,2 milliards de francs (+ 52 %).

La prise en compte de la dimension européenne du tourisme ne saurait non plus être oubliée, s'agissant d'une activité naturellement internationale. Une réflexion est actuellement en cours au sein des instances de l'Union européenne quant à l'avenir d'une politique intégrée du tourisme.

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget du Tourisme, de l'ordre de 400 millions de francs, peut sembler bien modeste au regard du poids économique de ce secteur dans l'économie de notre pays, la consommation touristique intérieure dépassant les 500 milliards de francs.

Il ne constitue toutefois qu'une fraction de l'ensemble des dépenses publiques consacrées au tourisme, qui s'est élevé à quelque 8 milliards de francs en 1993. Les interventions de l'Etat dépassent assez largement les seuls crédits du ministère du Tourisme, mais restent bien inférieures à celles des collectivités locales, au premier chef desquelles les communes.

Mais si l'essentiel de l'effort d'équipement revient naturellement aux acteurs locaux, il est indispensable que l'Etat puisse continuer à assurer dans des conditions correctes ses fonctions d'orientation et d'impulsion, de conseil et de contrôle. C'est pourquoi votre rapporteur ne peut que déplorer la diminution constante des crédits du Tourisme ces dernières années, même s'il a bien conscience des contraintes liées à la nécessité de réduire le déficit budgétaire.

Votre rapporteur regrette également que le tourisme ait été quelque peu oublié dans le récent débat sur l'aménagement du territoire, alors qu'il s'agit à l'évidence d'un puissant facteur de rééquilibrage contribuant à mieux répartir l'activité et la richesse au profit des zones rurales, littorales ou montagnardes de notre pays. Mais la forte implication des collectivités locales dans le tourisme permettra certainement de réparer cet oubli.

Il convient enfin d'évoquer la dimension européenne du tourisme, activité naturellement internationale. D'ores et déjà, la contribution financière de l'Union européenne, à travers les fonds structurels, est sensiblement égale au budget du tourisme.

Dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996, un débat est actuellement en cours au sein des instances de l'Union sur l'opportunité de mettre sur pied une véritable politique européenne de tourisme : le Parlement européen s'est prononcé pour la reconnaissance du tourisme comme un secteur stratégique prioritaire, et la Commission vient de lancer un Livre vert sur le tourisme qui fait l'objet d'une vaste consultation au dernier trimestre de cette année.

Afin de mieux définir la position de la France, le ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme vient de confier à M. Bernard Stasi, député européen, la mission d'analyser l'impact de la construction européenne sur le tourisme en France.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés au titre du budget du Tourisme pour 1995 s'élèvent à 393 millions de francs, soit une diminution en francs courants de 5,71 % par rapport au budget voté de 1994. Il convient toutefois de rappeler que l'an dernier, en votant le budget du Tourisme, le Parlement avait sensiblement majoré les crédits qui lui étaient demandés. Les dotations supplémentaires ainsi votées représentaient 37,28 millions de francs, soit une majoration de 9,9 % des dotations initialement proposées.

Si l'on exclut de la base de calcul ces majorations de crédits par définition non reconductibles, on observe alors une progression, de projet de loi de finances à projet de loi de finances, de 3,9 %.

Nature des crédits	Budget voté de 1994	LFI pour 1995	Evolution entre 1994 et 1995	Variation 1994/1995 en %
Titre III				
Moyens des services	131	129,6	- 1,4	- 1,07
Titre VI				
Interventions publiques	263,3	215,9	- 47,4	- 18,00
Total des dépenses ordinaires	394,3	345,5	- 48,8	- 12,38
Titre VI				
Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	71,5	78	6,5	9,09
CP	22,5	47,5	25	111,11
Total général (en crédits de paiement)	416,8	393	- 23,8	- 5,71

I - LES GRANDES MASSES FINANCIERES DU BUDGET DU TOURISME POUR 1995 : DES EVOLUTIONS CONTRASTEES

La diminution globale du budget du Tourisme pour 1995 recouvre deux mouvements de sens opposés : une forte baisse des dépenses ordinaires (- 12,38 %) d'un côté, et un doublement des dépenses en capital (+ 111,1 %) de l'autre.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

La diminution sensible des dépenses ordinaires résulte d'une légère baisse des moyens des services (- 1,07 %), amplifiée par une forte baisse des crédits d'intervention (- 18 %)

Le tableau ci-après montre que le budget du Tourisme participe pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, sans pour autant renoncer à engager des actions nouvelles :

Principales évolutions pour 1995

	Economies budgétaires		Mesures nouvelles positives	
Titre III				
Moyens des services	Non reconduction des crédits	- 1,3	Extension en année pleine	+ 1,2
	Révision des services votés	- 5,1	Mesures intéressant la situation des personnels	+ 1,8
			Moyens nouveaux	+ 1,8
Titre IV				
Interventions publiques	Non reconduction des crédits	- 36,3	Actions nouvelles	+ 21,9
	Révision des services votés	- 32,3		
Total dépenses ordinaires		- 75,0		+ 26,7

1. Des efforts d'économies

La contribution du budget du Tourisme à la maîtrise des dépenses de l'Etat emprunte la forme, d'une part, d'une révision des services votés (- 37,4 millions de francs pour

l'ensemble des dépenses ordinaires), d'autre part, de la non-reconduction de certains crédits inscrits en 1994 (- 37,6 millions de francs pour l'ensemble des dépenses ordinaires).

Ces mesures d'économies ont porté, pour un total de 75,0 millions de francs, sur les postes suivants :

- la suppression de quatre emplois, un emploi de chargé de mission dans l'administration centrale et trois emplois de secrétaires techniques dans les bureaux du Tourisme à l'étranger (les effectifs du département ministériel, toutes catégories confondues, passent ainsi de 337 emplois à 333 emplois en 1995) ;

- la diminution des crédits de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés (- 6,3 %), rendue possible par un vigoureux effort de révision des services votés, le principal poste concerné étant celui de la promotion et de la communication ;

- le réexamen approfondi des dépenses d'intervention inscrites au chapitre 44-01 "Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif", la non-reconduction d'une fraction significative (13,8 %) de la dotation votée en 1994 ne faisant pas obstacle à ce qu'elle soit en outre révisée à la baisse dans une proportion presque aussi importante (12,5 %).

2. Un recentrage des dépenses d'intervention

Le redéploiement des moyens d'intervention du département ministériel autour de quatre missions essentielles complète les mesures d'économie précédemment présentées. Le chapitre 44-01 a été complètement refondu en conséquence :

- les moyens d'observations (article 10) se voient affectée une dotation de 4 millions de francs, qui devrait permettre d'amorcer notamment une politique de conventions régionales pour l'observation économique ;

- le développement des industries touristiques (article 20) est crédité de 25,6 millions de francs, destinés à soutenir les entreprises touristiques et à assurer la formation professionnelle du secteur ;

- le développement territorial du tourisme recouvre les crédits des contrats de plan (article 33) et les crédits affectés

aux autres opérations financières (article 34), notamment les programmes d'aménagement touristique, pour un total de 26 millions de francs ;

- la promotion des produits touristiques est confiée en France au GIP Agence française de l'ingénierie touristique (article 40), doté de 11 millions de francs, et à l'étranger au GIE Maison de la France (article 50), doté de 137,3 millions de francs.

L'essentiel de cette refonte de la nomenclature interne au chapitre 44-01 s'est effectué par redéploiements, mais un total de 21,9 millions de francs a néanmoins été dégagé pour financer des interventions nouvelles, présentées ci-après dans l'analyse des actions budgétaires.

Lors de la discussion budgétaire de l'an dernier, le chapitre 44-01 a reçu 36,28 millions de crédits supplémentaires, soit la quasi totalité des majorations de crédits votées par le Parlement au titre du Tourisme. Or, ce même chapitre a été diminué en cours d'exercice de 20,83 millions de francs de crédits, par les arrêtés d'annulation des 30 mars et 29 septembre 1994. Votre rapporteur, qui déplore ces mouvements de crédits en "yo-yo", a toutefois reçu l'assurance qu'aucune de ces mesures d'annulation n'a visé les actions supplémentaires voulues par le Parlement.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

A l'inverse de l'an dernier, les dépenses en capital enregistrent une forte progression en 1995.

Pour 1995, la présentation des crédits d'investissement du Tourisme est modifiée. Au titre VI, le chapitre 66-01 "Subventions aux équipements touristiques" est supprimé et ses crédits sont rattachés au chapitre 66-03, nouvellement intitulé "Développement territorial du tourisme".

Ce chapitre 66-03 se décompose désormais en trois articles :

- l'article 10 "Contrats de plan Etat-régions", dont le périmètre reste inchangé ;

- l'article 20 "Programmes d'aménagement touristique", qui se voit augmenté des dotations des articles 20 "Subventions

d'investissement à la constitution de produits touristiques" et 30 "Divers équipements touristiques" de l'ancien chapitre 66-01 ;

- l'article 30 "Plan patrimoine", nouveau, qui regroupe les dotations des articles 10 "Hébergement à caractère associatif ou familial" et 50 "Subventions aux collectivités locales pour la réhabilitation d'hébergements touristiques à gestion associative".

Cette contraction de la nomenclature budgétaire justifie que l'on distingue deux mouvements différents :

- le gonflement spectaculaire du chapitre 66-03 par rapport à 1994, qui s'explique dans une large mesure par le rattachement de l'ancien chapitre 66-01 : + 113,1 % en autorisations de programme et + 327,9 % en crédits de paiement ;

- le fort accroissement du titre VI dans son ensemble, désormais réduit au seul chapitre 66-03 : + 9,1 % en autorisations de programme (78 MF) et + 111,1 % en crédits de paiement (47,5 MF).

Ce doublement des dépenses en capital pour 1995 faisant suite à leur diminution de moitié en 1994, les crédits de paiement inscrits au titre VI du budget du Tourisme retrouvent approximativement leur niveau de 1993, qui était de 41,5 MF avec une majoration de 10,3 % en francs constants.

II - LES ACTIONS BUDGETAIRES

Présentation du budget par action

Action budgétaire	Budget voté de 1994	LFI pour 1995	Variation 1994/1995 en %
Administration centrale	76,1	73,8	- 3,02
Services déconcentrés et services d'études et d'aménagement touristique	24,9	25,7	3,21
Promotion et actions d'intérêt touristique	293,3	246	- 16,13
Equipements touristiques			
AP	71,4	78	9,24
CP	22,5	47,5	111,11
Total (crédits de paiement)	416,8	393	- 5,71

L'analyse par action du budget du Tourisme fait apparaître des évolutions contrastées, alors que l'an dernier, toutes les actions budgétaires s'inscrivaient en baisse.

A. ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES

Les crédits consacrés à l'administration centrale diminuent de 3 %, tandis que ceux consacrés aux services déconcentrés et aux services d'études et d'aménagement progressent de 3,2 %. Le double mouvement de ces crédits qui relèvent exclusivement du titre III, traduit bien les réels efforts de redéploiement fournis par l'administration du Tourisme. Au total, celle-ci absorbe 25,3 % de l'ensemble du budget, et 56,9 % des crédits du titre III.

B. PROMOTION ET ACTIONS D'INTERET TOURISTIQUE

Les crédits consacrés à la promotion et aux actions d'intérêt touristique relèvent principalement du titre IV (215,9 millions de francs), et dans une moindre mesure du titre III (30,2 millions de francs). Bien que cette action budgétaire soit celle qui enregistre la plus forte diminution (- 16,1 %), elle représente encore en 1995 près des deux tiers du budget du Tourisme, 62,5 % exactement.

La baisse enregistrée porte uniquement sur les crédits du titre IV et s'explique par l'ampleur des révisions des services votés et des non-reconductions de crédits précédemment évoquées.

Toutefois, cette diminution globale n'empêche pas l'affectation de 21,9 millions de francs de crédits nouveaux à des actions prioritaires, notamment :

- une mesure nouvelle de 4 millions de francs destinée au développement des industries touristiques ;

- une mesure nouvelle de 2,9 millions de francs affectée au développement territorial du tourisme ;

- le renforcement des moyens du GIE Maison de la France qui, outre un ajustement de ses moyens d'intervention à

hauteur de 8 millions de francs, bénéficie d'une dotation supplémentaire de 7,2 millions de francs pour financer des actions nouvelles.

C. EQUIPEMENTS TOURISTIQUES

Les crédits consacrés aux équipements touristiques recouvrent en fait le titre VI, et progressent donc comme celui-ci : c'est-à-dire un doublement en 1995, après une diminution de moitié en 1994.

La dotation affectée en 1995 aux contrats de plan Etat-régions en constitue le poste principal (39,7 % des autorisations de programme et 46,4 % des crédits de paiement). Avec 23 millions de francs, elle est presque multipliée par cinq par rapport à la dotation de 1994 (4 millions de francs), qui elle-même s'inscrivait en diminution de 70 % par rapport à celle de 1993 (13,5 millions de francs).

III - LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a abondé, à titre non reconductible, deux chapitres du budget du Tourisme d'un montant total de 6,255 millions de francs :

- Au titre IV : 3,73 millions de francs sur le chapitre 44-01, article 34, relatif au développement territorial du tourisme.

- Au titre VI : 2,525 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 66-03, article 20, relatif aux programmes d'aménagement touristique.

CHAPITRE II

UNE ADMINISTRATION LEGERE

POUR UN SECTEUR ECONOMIQUEMENT LOURD

I - LE TOURISME EST VITAL POUR L'ECONOMIE FRANÇAISE

A. UNE ACTIVITE DIFFICILE A APPREHENDER

1. Une évaluation forcément imprécise

L'évaluation du phénomène touristique se heurte à deux obstacles. D'une part, certaines pratiques restent totalement ou partiellement inconnues, d'autre part la production et la consommation touristiques sont difficiles à identifier dans l'ensemble de l'activité économique.

La consommation touristique est une consommation de services dont la perception est parfois malaisée. Ainsi, dans le système français de la balance des paiements, le tourisme fait-il partie des "invisibles", c'est-à-dire des échanges de biens et de services qui ne se matérialisent pas au passage des frontières. Les échanges internationaux sont donc appréciés à partir des échanges de devises. Or, ces échanges ne permettent pas de saisir avec précision les recettes et les dépenses touristiques internationales.

De même, concernant l'hébergement, une certaine "retenue" dans les déclarations fiscales entraîne des sous-estimations manifestes de fréquentation.

Par ailleurs, il est particulièrement ardu d'identifier la part du tourisme au sein des consommations de transports, d'hébergements, de nourriture et de loisirs effectuées par les touristes. Ces différentes consommations sont en effet réalisées par

des touristes, mais également par les résidents ou par des populations (salariés, étudiants...) ne pouvant pas être considérées comme touristiques. Le problème est d'autant plus aigu que pratiquement toutes les productions économiques sont susceptibles d'être consommées par des touristes.

Enfin, beaucoup d'indicateurs de l'activité touristique ne sont établis que de façon indirecte, à partir d'autres données. Ainsi, le nombre de lits d'hôtels est calculé en multipliant par deux le nombre de chambres, et le nombre de lits des résidences secondaires est établi en multipliant par cinq le nombre des résidences. Les dépenses des Français durant leurs séjours touristiques sont évaluées en multipliant le nombre de séjours par une dépense journalière moyenne. En l'absence d'enquêtes suffisantes, on suppose que les étrangers dépensent en moyenne autant que les Français. Les résultats ainsi obtenus ne peuvent donc être que très approximatifs.

2. Des instruments statistiques précieux

Au niveau national, deux enquêtes fournissent des résultats avec une certaine périodicité. L' "enquête vacance" de l'INSEE donne des informations détaillées sur les régions des Français : en mai, elle porte sur les vacances d'hiver, en octobre, sur les vacances d'été.

L' "enquête aux frontières", quant à elle, offre des données détaillées sur les séjours des touristes étrangers en France et sur les séjours des touristes français à l'étranger. Il s'agit d'une enquête lourde (150 000 questionnaires) qui n'a été réalisée que cinq fois : en 1963, en 1975-1976, en 1982-1983, en 1989 et en 1991.

Au niveau régional, des "observatoires régionaux du tourisme" ont été mis en place dans le cadre des contrats de plan. Les travaux et études réalisés par ces institutions diffèrent beaucoup dans leurs approches et leurs méthodologies, même s'ils portent sur des données de même nature : recensement des hébergements, mesure des fréquentations touristiques, connaissance des clientèles notamment.

La création, décidée en octobre 1990, d'un Observatoire national du tourisme chargé d'harmoniser, de collecter, de valider et de diffuser les principales données économiques du secteur a contribué à améliorer la cohérence des recherches effectuées sous la responsabilité des régions.

B. UN SECTEUR QUI PARTICIPE A LA REPRISE ECONOMIQUE

Après une année 1993 difficile qui avait fragilisé la plupart des professionnels du tourisme, les tendances de 1994 semblent plus encourageantes.

1. Une fréquentation de nouveau orientée à la hausse

Le premier bilan de la saison 1994 établi par la Direction du Tourisme sur les huit premiers mois de l'année affiche une hausse des séjours des Français de + 6,4 % par rapport à l'an dernier. La progression des séjours des étrangers serait moindre, de l'ordre de + 3 %, mais avec une forte progression des clientèles les plus lointaines, Américains (+ 9 %) ou Japonais (+ 10 %).

Selon la hiérarchie habituelle, les régions de destination les plus importantes restent, dans l'ordre : Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Bretagne, Aquitaine, Pays de la Loire.

Cependant, on observe que les plus fortes progressions bénéficient à la Picardie (+ 35 %), l'Auvergne (+ 19,5 %), la Champagne-Ardenne (+ 16 %) et les Pays de la Loire.

A l'inverse, les régions ayant subi un recul de fréquentation assez sensible sur les huit premiers mois de l'année sont : le Limousin (- 13,7 %) et l'Alsace (- 13 %).

2. Un redressement timide

Depuis le début de 1994, les offres d'emplois dans le secteur du tourisme progressent moins vite que dans le reste de l'économie, les professionnels faisant preuve d'attentisme face à une situation financière toujours difficile.

Par ailleurs, l'indice des prix du tourisme a connu depuis la fin de 1993 une progression mensuelle inférieure à l'indice général des prix. Cette modération tarifaire a certainement contribué à l'amélioration du taux d'occupation de l'hôtellerie et à la croissance du chiffre d'affaires des agences de voyage.

C. UN POIDS CONSIDERABLE DANS L'ECONOMIE DU PAYS

Réserve faite des précédentes observations d'ordre méthodologique, il est certain que la part du tourisme, mesurée par la "valeur ajoutée touristique" (VAT) s'accroît dans le PIB sur la période récente.

Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992(1)
VAT/PIB	2,3 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,5 %	2,6 %	2,5 %	2,7 %

(1) Les éléments nécessaires pour le calcul de la valeur ajoutée touristique 1993 ne sont pas tous disponibles à ce jour pour établir le ratio 1993.

Mesurée en valeur absolue, la consommation touristique intérieure affiche également une progression continue sur les six dernières années. Elle passe ainsi de 408,9 milliards de francs en 1988 à 533,8 milliards de francs en 1993, soit une progression de 30,8 %. La part relative des touristes étrangers dans cette consommation augmente dans le même temps de près de 4 points, pour en représenter plus d'un tiers en 1993.

(en milliards de francs)	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Consommation touristique intérieure des résidents en France	280,6	294,9	307,5	325,1	341,0	346,1
Consommation touristique des non-résidents en France	127,3	152,6	158,0	165,0	179,7	187,6
Consommation touristique intérieure totale	407,9	447,5	465,5	490,1	520,7	533,7
Part de la consommation des non-résidents	31,21	34,10	33,94	33,67	34,51	35,15

La contribution du tourisme à l'emploi est encore plus significative, s'agissant d'une activité de services fortement utilisatrice de main-d'oeuvre.

En 1992, le tourisme représentait 542 000 emplois salariés permanents, 209 000 emplois non salariés, et 120 000 emplois saisonniers, soit un total de 871 008 emplois.

Toutefois, les résultats définitifs de 1993 devraient faire apparaître une détérioration de l'emploi plus accentuée dans le tourisme que dans les autres secteurs d'activité.

D. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AUX EXCEDENTS EXTERIEURS

Dans un contexte de ralentissement de la croissance du tourisme international (+ 3 % l'an dernier), la France reste toujours très bien placée. Malgré une faible hausse du marché en 1993 avec 60,1 millions d'arrivées (+ 1 %) et 60 milliards de francs pour le solde du poste "voyages" de la balance des paiements (+ 2 %), la France, avec 12 % de parts du marché mondial en arrivées, maintient sa première place et conserve sa seconde position derrière les Etats-Unis pour les recettes touristiques, avec 8,5 % des recettes mondiales exprimées en dollars.

Depuis 1985, la France est la première destination mondiale et est passée du 4ème au 2ème rang en recettes touristiques, tout en restant entre le 5ème et le 6ème rang pour les dépenses touristiques à l'étranger.

Par ailleurs, les premiers résultats de 1994 laissent présager, tant à l'échelle mondiale que pour la France, une légère progression de la situation constatée en 1993.

II - UNE ADMINISTRATION RECENTREE SUR SES FONCTIONS D'OBSERVATION ET D'IMPULSION

A. LA REORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU TOURISME

L'agencement de la direction du tourisme a été considérablement modifié par le décret n° 93-345 du 15 mars 1993 et l'arrêté du 27 juin 1994. Elle est désormais organisée autour de deux grandes sous-directions :

- la sous-direction de la stratégie et des moyens observe les évolutions du produit touristique et fixe les lignes stratégiques de l'action du ministère ;

- la sous-direction des politiques touristiques définit les politiques de l'Etat dans le domaine du tourisme et veille à leur application sur le terrain.

Par ailleurs, trois organismes sont rattachés à la direction du tourisme :

- la mission de la communication et des relations extérieures, en charge des campagnes de presse et des opérations de relations publiques ;

- la mission des affaires internationales, qui assure la relation avec les services de l'Etat à l'étranger et soutient les structures spécialisées dans l'exportation d'ingénierie et de biens d'équipements liés au tourisme ;

- le service d'étude et d'aménagement de la montagne, chargé de la mise en valeur du tourisme en montagne.

Ces services centraux sont prolongés sur le territoire national par les relais très légers que sont les délégations régionales au tourisme (DRT).

Il ressort clairement de cette rapide présentation que les structures de la direction du tourisme sont celles d'une administration de mission, et non de gestion. Cela ressort également du statut du personnel dépendant de la direction du tourisme, qui est constitué à 52 % de contractuels (174 sur 333). Cette proportion est plus élevée encore au sein du cadre A, qui comprend 80 chargés de mission pour seulement 24 fonctionnaires titulaires et 11 non-titulaires, soit 70 % de contractuels.

B. UNE LARGE DELEGATION DE COMPETENCES A TROIS ORGANISMES RATTACHES

1. L'Observatoire national du tourisme : analyser et prévoir

Depuis trois ans déjà, l'Observatoire national du tourisme (ONT) met en forme et commercialise les informations chiffrées sur le tourisme.

Cette diffusion systématique des données répond à une recommandation de l'organisation mondiale du tourisme : de nombreuses informations concernant les activités touristiques restaient inexploitées, faute de centralisation des données et d'une vision macro-économique.

Créé en septembre 1991 sous la forme juridique d'une association de la loi de 1901, l'Observatoire regroupe 120 membres institutionnels et privés, et possède plus d'un millier de "clients".

Par ses publications, au nombre d'une quinzaine par an, et ses lettres mensuelles et bimestrielles, il couvre l'ensemble du champ touristique. Le renforcement du partenariat, en particulier avec les régions mais aussi avec les professionnels, lui permet d'orienter désormais ses études en fonction des attentes de la clientèle.

L'ONT entretient des liens naturels avec le bureau de la stratégie et celui de la statistique touristique chargés de l'élaboration, en amont, d'un outil statistique et stratégique cohérent.

En 1993, l'association a reçu du ministère du Tourisme une subvention de 2,4 millions de francs et généré des ressources propres (un tiers du budget total) provenant des cotisations des membres, de la vente de publications et de l'usage de ses fichiers informatiques. En 1994, le montant de la subvention s'élève à 2,5 millions de francs.

Votre rapporteur, qui a suivi attentivement le développement de l'activité de l'Observatoire depuis sa création, tient à saluer la qualité et la richesse de contenu de ses publications.

2. L'Agence française de l'ingénierie touristique : organiser et conseiller

Créée, en application du décret n° 93-237 du 22 février 1993, par arrêté du 16 mars 1993, l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) est un groupement d'intérêt économique (GIP), qui rassemble les compétences et les expériences disponibles pour stimuler et valoriser, par le jeu d'études et de conseils opérationnels, une offre touristique performante.

Sa vocation générale est de maintenir la capacité d'intervention et d'orientation de l'Etat dans le domaine de la production touristique, et de développer un partenariat actif entre le secteur public et le secteur privé, pour favoriser un développement cohérent de l'offre touristique.

Depuis sa création, le partenariat de l'AFIT se développe régulièrement en ce qui concerne les membres à part entière du groupement.

Celui-ci compte aujourd'hui neuf ministères, cinq établissements financiers nationaux (CDC, CEPME, Crédit foncier de France, CCCC, Crédit agricole), les organismes partenariaux du ministère du Tourisme (Maison de la France, Agence nationale des chèques vacances, Observatoire), les principales fédérations nationales, des organismes internationaux des transports, du tourisme, du BTP, de l'ingénierie touristique, de la formation et de l'aménagement.

Le conseil d'administration a décidé d'adopter une attitude plutôt restrictive en ce qui concerne l'acceptation de nouveaux membres : seuls sont admis les opérateurs à vocation nationale ayant un intérêt permanent à collaborer avec l'Agence.

En revanche, de multiples "chantiers" ont été lancés en collaboration avec tous les niveaux de partenaires : communes ou stations, départements, régions, fédérations et organismes nationaux, entreprises. Toutes ces collaborations donnent lieu à des conventions et des cofinancements d'actions (études générales, définition de plans d'action, études de projets, assistance technique...).

L'AFIT ne fournit pas d'ingénierie dépassant la courte expertise amont sur ses ressources propres, mais mobilise l'ingénierie privée dès qu'il s'agit de travaux lourds.

Outre le personnel qu'il met à sa disposition (28 emplois), le ministère du Tourisme alloue à l'AFIT une subvention de fonctionnement (18,2 millions de francs en 1994 et 12,9 millions de francs pour 1995).

Par ailleurs, l'Agence dispose de ressources propres : cotisations de ses membres, produit de ses journées d'études et de ses publications, et surtout contributions sur opérations de ses clients partenaires.

Au total, l'AFIT dispose en 1994 d'un budget d'intervention de 37,5 millions de francs.

Lors de son audition devant la commission le 16 novembre dernier, M. Bernard Bosson a apporté des précisions intéressantes sur l'AFIT. Il a clairement indiqué que l'Agence était un "simple bureau d'études" demeurant sous la tutelle étroite de la direction du tourisme. Votre rapporteur a pris bonne note de cette mise au point, qui semble toutefois un peu contradictoire avec le statut de groupement d'intérêt public au conseil d'administration élargi de l'AFIT, ainsi d'ailleurs qu'avec l'importance que l'Agence donne elle-même dans son dossier de présentation à sa "structure partenariale".

Quoi qu'il en soit, il faudra dans l'avenir contrôler l'action de l'AFIT pour voir si son travail donne pleinement satisfaction aux collectivités locales qui font appel à ses services.

3. La Maison de la France : promouvoir et coordonner

Depuis 1987, le ministère du Tourisme a confié à un groupement d'intérêt économique (GIE), Maison de la France, le financement, la mise en oeuvre et le suivi des actions d'information et de promotion relatives à l'image, aux produits et à l'ingénierie touristiques de métropole et d'Outre-mer sur les marchés étrangers.

Dans ce but, le ministère met à la disposition de Maison de la France ses représentations à l'étranger, les Services officiels français du Tourisme à l'étranger (SOFTE), tout en conservant évidemment son autorité sur les personnels et la responsabilité de la gestion des locaux. Les relations entre le ministère et le GIE sont encadrées, chaque année, par une convention (la dernière est en date du 23 février 1994), qui précise les objectifs, le programme et le financement des actions de promotion décidées par le ministère et mises en oeuvre par Maison de la France. En 1994, l'ensemble des crédits de fonctionnement et de rémunération de personnels à l'étranger ont été transférés du titre III du budget du ministère à la subvention du GIE, donc sur le titre IV (chapitre 44-01 article 50), et font désormais l'objet d'une gestion privée.

A côté des bureaux du ministère du Tourisme à l'étranger dont elle a la disposition, Maison de la France a la possibilité d'avoir ses propres bureaux de représentation ou succursales : 15 établissements secondaires ont été ainsi créés à l'étranger en 1994.

Autour de ce noyau administratif, le GIE, actuellement présidé par M. Gibert Trigano, réunit 900 adhérents qui couvrent la totalité des activités du secteur du tourisme et assurent une part non négligeable de son budget. En 1993, sur un budget total de 373,9 millions de francs, 177,2 millions de francs étaient apportés par le ministère sous forme de subvention, de personnel mis à disposition et de crédits affectés aux SOFTE (47,4 millions de francs), tandis que 167,1 millions de francs étaient apportés par les partenaires du groupement (44,7 %), le solde de 29,6 millions de francs (7,9 %) correspondant aux produits divers et aux reports de l'exercice antérieur.

Les objectifs permanents de Maison de la France sont les suivants :

- augmenter les flux touristiques en favorisant une meilleure répartition dans l'espace et dans le temps des séjours des étrangers en France,

- accroître la durée moyenne des séjours ;

- élever les recettes moyennes par touriste et par jour.

Récemment, Maison de la France a recentré son action de promotion à l'étranger sur les deux particularités qui distinguent l'offre touristique française : d'une part, sa grande diversité (e termes de paysages, de cultures, d'activités...) et d'autre part, son excellent rapport qualité/prix. Les consommateurs étrangers sont en effet de plus en plus sensibles aux prix, mais restent exigeants sur la qualité des prestations fournies. Ceci est particulièrement vrai avec les pays dont la monnaie a été dévaluée en 1993.

Elle a donc concentré son action sur quatre marchés prioritaires : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon. En période de crise, ces pays à fort pouvoir d'achat sont des valeurs sûres. Maison de la France y a donc investi 114,3 millions de francs en 1993, soit 67 % du budget total alloué aux actions du GIE à l'étranger.

MAISON DE LA FRANCE

ETABLISSEMENTS SECONDAIRES A L'ETRANGER

Les quinze établissements secondaires de Maison de la France à l'étranger (à l'exception de l'établissement de New-York, pour des raisons d'ordre juridique et fiscal) ont été constitués sous la forme d'un bureau de représentation. Dans six pays, une succursale a été également créée à côté du bureau de représentation, afin de retracer les activités annexes de nature commerciale qui y sont développées (location de vitrines, ventes de guides, cartes et documents touristiques).

BUREAUX DE REPRESENTATION + SUCCURSALES

Pays	Ville	Date de décision du conseil d'administration
BELGIQUE	BRUXELLES	8 mars 1993
BRESIL	SAO PAULO	14 décembre 1993
DANEMARK	COPENHAGUE	14 décembre 1993
GRANDE-BRETAGNE	LONDRES	14 décembre 1993
ESPAGNE	MADRID	14 décembre 1993
SUISSE	ZURICH	14 décembre 1993

BUREAUX DE REPRESENTATION

Pays	Ville	Date de décision du conseil d'administration
ALLEMAGNE	FRANCFORT	14 décembre 1993
AUTRICHE	VIENNE	14 décembre 1994
CANADA	MONTREAL	14 décembre 1993
JAPON	TOKYO	14 décembre 1993
ITALIE	MILAN	14 décembre 1993
PORTUGAL	LISBONNE	14 décembre 1993
SUEDE	STOCKHOLM	14 décembre 1993

CHAPITRE III

LE TOURISME S'INSCRIT

DANS UNE LOGIQUE TERRITORIALE

I - LES ENJEUX DU TOURISME RURAL.

A. UNE ACTIVITE STRATEGIQUE POUR LA SURVIE DES CAMPAGNES

L'intérêt du tourisme pour le maintien d'espaces ruraux vivants, partant pour l'équilibre du territoire, est aujourd'hui largement admis. Toutefois, en dépit de ce regain d'intérêt officiel, beaucoup reste encore à faire pour le tourisme rural qui reste relativement marginal.

On peut constater que 72 % de la fréquentation touristique de la France n'intéresse que 20 % du territoire et que sur 320 milliards de dépenses touristiques évaluées en France, 22 % seulement bénéficient au tourisme de la campagne.

Si la France représente aux yeux des étrangers, la destination verte par excellence, les étrangers ne représentent encore que 16 % des nuitées et 20 % des dépenses touristiques de ce type.

En revanche, les courts séjours représentent déjà 38 % des nuitées et semblent se développer au détriment des séjours de vacances.

Par ailleurs, le tourisme de la campagne a changé. Le volume de fréquentation, en progression lente, cache des modifications de comportement : les courts séjours, les excursions de proximité, les visites itinérantes de la part des européens et des clientèles régionales de voisinages augmentent au détriment des séjours tranquilles des grandes vacances estivales. Les consommations s'orientent davantage vers les hébergements de "caractère" du secteur commercial

et les activités liées à la découverte du patrimoine et des loisirs actifs. Le touriste en espace rural est majoritairement individualiste, un peu élitiste, souvent itinérant, soucieux de pluriactivité et plutôt économe.

Or, la faiblesse du tourisme en espace rural réside essentiellement dans le caractère atomisé de son offre. Elle est trop souvent axée sur une seule composante, par exemple un hôtel, un club, un château, une activité de loisirs. Les expériences tentées de regroupement des prestations touristiques dans les espaces ruraux les plus attrayants sont encore ou trop rares ou peu organisés.

Il convient toutefois de mentionner les tentatives d'organisation territoriale menées par des structures telles que les pays d'accueil touristiques, les parcs naturels régionaux, les stations vertes ou les plus beaux villages de France. Malgré leurs faiblesses, leur manque de sélectivité et les difficultés rencontrées sur le terrain, ils constituent aujourd'hui les principaux réseaux de coordination du tourisme dans les espaces ruraux.

Rappel de quelques chiffres pour l'espace rural

(estimations 1994)

Les hébergements

- Hôtels	180 000 chambres
- Villages de vacances	110 000 lits
- Campings	400 000 emplacements
- Gîtes ruraux	38 000 gîtes
- Chambres d'hôtes	15 000 chambres
- Gîtes d'étapes et hébergements de groupes	10 000 lits

Les loisirs de nature

- Parcours de golf	483
- Sites de loisirs nautiques	500
- Bases de canoë-kayak	800
- Centres équestres	4 200

- 1500 sites équipés pour l'escalade sans compter les nombreuses possibilités offertes pour la pêche, le vélo, la randonnée qui constituent les trois activités les plus pratiquées à la campagne.

B. LES ACTIONS DU MINISTERE EN FAVEUR DU TOURISME RURAL

Les actions engagées depuis cinq ans en faveur du tourisme rural s'inscrivent dans le cadre de politiques interministérielles menées avec les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement ainsi que la DATAR.

La politique poursuivie, s'appuyant sur des études de clientèle menées régulièrement depuis 1991, s'est orientée principalement sur les axes suivants :

- la valorisation et la protection du patrimoine naturel et rural, notamment les grands sites, les villages de caractère, les parcs naturels, en sélectionnant les points forts, les symboles des atouts français pour les visiteurs étrangers, qui jouent un rôle important pour l'animation des zones rurales ;

- l'amélioration des hébergements, une attention particulière ayant été portée dans le cadre du plan de modernisation de l'hôtellerie indépendante et familiale, aux établissements situés en zone rurale, tandis que la rénovation des meublés ruraux privilégiant la réutilisation d'un bâti de caractère était encouragée ;

- le développement de produits de qualité grâce au renforcement des réseaux professionnels et au soutien apporté aux structures de développement local capables de coordonner des acteurs isolés (pays d'accueil, parcs naturels, gîtes ruraux, groupements hôteliers, regroupement de meublés) ;

- la qualification de l'ensemble des acteurs grâce aux programmes de formation dispensés avec l'aide des régions.

C. DES PRECAUTIONS NECESSAIRES

1. Un diagnostic alarmant

Le développement de l'offre touristique en milieu rural emprunte essentiellement les formes alternatives que sont les chambres d'hôtes, les meublés, les gîtes, etc. Les professionnels de l'hôtellerie estiment que cette concurrence de particuliers qui ne supportent pas les mêmes contraintes fiscales, sociales et sanitaires qu'eux-mêmes est déloyale et explique largement leurs difficultés actuelles.

C'est pourquoi une mission a été confiée à M. Radelet, inspecteur général du Tourisme, et conduite sur le terrain avec le concours de nombreux responsables publics et professionnels. Ce diagnostic démontre :

- la croissance vive et non maîtrisée de l'offre, par les particuliers, de chambres d'hôte et d'activités de restauration souvent non déclarées ;

- une faible application des textes en vigueur relatifs à l'hygiène et à la sécurité par ces particuliers ;

- le décalage, voire l'inadaptation de notre réglementation par rapport aux évolutions du marché ;

- un contrôle efficace mais trop limité et notoirement insuffisant pour faire respecter la législation.

2. Le plan de lutte contre le "para-commercialisme"

Un plan d'action a donc été arrêté par le ministre pour assurer, par l'information, la concertation, l'expérimentation et l'incitation, une résorption progressive des formes les plus préoccupantes de cette économie touristique souterraine.

Ce programme, engagé depuis le mois de janvier, porte sur :

- l'instauration progressive d'une déclaration obligatoire en mairie des activités d'hébergement et de restauration ;

- l'adaptation des réglementations aux nouvelles formes de l'offre touristique et aux établissements de faible capacité, notamment en milieu rural ;

- l'aménagement et le renforcement des contrôles et sanctions applicables aux pratiques commerciales illégales ;

- l'information des divers acteurs du tourisme : professionnels, élus et consommateurs.

Ce plan d'action devrait mettre fin aux abus les plus criants. Mais votre rapporteur souligne que la baisse de la fréquentation des hôtels résulte d'abord d'une modification profonde des comportements touristiques, et que les effets d'une certaine concurrence déloyale ne saurait à eux seuls l'expliquer.

C'est pourquoi il appelle à la prolongation de l'action engagée pour accompagner la nécessaire restructuration de l'industrie hôtelière, et approuve le plan de soutien présenté le 15 novembre dernier par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, qui prévoit notamment un fonds de garantie de 50 millions de francs pour les hôteliers endettés et une aide de 15 millions de francs pour l'hôtellerie rurale.

II - LA REVITALISATION DU TOURISME LITTORAL

A. FORCES ET FAIBLESSES DU TOURISME LITTORAL

Avec 40 % des journées vacances des Français et des étrangers et plus de 135 milliards de chiffres d'affaires le tourisme littoral est de loin la première activité économique du littoral français : s'agissant de l'offre, le parc d'hébergement est désormais suffisant, sauf cas particulier, pour faire face à la demande, même en période de pointe et, sauf exception, le niveau d'équipement des stations littorales est satisfaisant.

Toutefois, après avoir crû de façon continue et soutenue jusqu'au début des années 90, la fréquentation globale sur le littoral connaît désormais un certain tassement, voire parfois un certain recul. C'est ainsi que, selon une estimation de la SOFRES, le nombre des nuitées concernant les séjours d'agrément à la mer seraient passées de 284,1 millions entre avril 1992 et mars 1993 à 266,3 millions entre avril 1993 et mars 1994, soit une évolution négative de 6,3 %.

Par ailleurs, on constate une relative obsolescence de l'offre d'hébergement touristique marchand sur le littoral, face à une demande de plus en plus exigeante au niveau de la qualité des services et des produits proposés.

Enfin, la concentration excessive des flux touristiques dans le temps et dans l'espace constitue toujours un des problèmes majeurs pour les stations balnéaires avec les conséquences que l'on connaît : des équipements dimensionnés pour la pointe de fréquentation qui ne peuvent être amortis le reste de l'année, un dysfonctionnement des services, des commerces et des activités hors saison, un gel des espaces par les nombreuses résidences secondaires inoccupées onze mois sur douze.

B. LES ORIENTATIONS DU MINISTERE

Le constat précédent ne laisse pas espérer, sauf cas particulier, d'importantes marges de progression du tourisme littoral balnéaire sur le plan quantitatif. Le développement de celui-ci repose désormais principalement sur :

- une amélioration qualitative de l'offre existante,
- la capacité des différents acteurs à s'organiser pour assurer la renabilitation du parc immobilier de loisirs trop vétuste,
- la nécessité de vendre non seulement la période estivale et le tourisme balnéaire, mais également la destination littorale et maritime toute l'année.

Pour répondre à cet enjeu, la politique engagée par le ministère chargé du Tourisme s'articule autour de trois axes principaux.

1. L'amélioration de la connaissance du produit littoral (offre, demande, marchés) : l'objectif est d'aider les différents partenaires à une meilleure prise de conscience des enjeux du tourisme littoral, notamment de la nécessité de développer des actions de coopération et de coordination pour accroître et maintenir la compétitivité de l'offre française en la diversifiant grâce à une meilleure connaissance des marchés.

2. L'optimisation de l'existant pour améliorer la rentabilité des entreprises touristiques littorales (hébergements, équipements) : l'objectif est de lutter contre les autoconcurrences en aidant les différents bassins de production touristiques à organiser leur développement dans une double perspective : fidélisation de la clientèle principale et recherche de clientèles nouvelles.

Dans cet esprit, à la suite d'un travail de réflexion interministérielle animée par la DATAR et en application du CIAT du 10 février 1993, deux types d'opérations ont été engagées ou vont être mises en oeuvre en direction des stations littorales :

- les "plans qualité stations littorales" ont pour objectif principal d'aider les stations balnéaires à mieux connaître les attentes et le jugement de leurs clients sur la qualité des prestations qu'elles proposent afin de mettre en oeuvre une politique de la qualité répondant aux demandes et aux besoins des clientèles. En 1993, dix plans "qualité stations littorales" ont été menés avec l'appui technique et financier de l'Agence française de l'ingénierie touristique. En 1994, cette démarche est poursuivie auprès de 13 nouvelles stations en partenariat avec les régions et les départements ;

- le projet de station se veut un outil d'aide à un développement du tourisme littoral, qui s'adresse plus particulièrement aux stations littorales anciennes. Il a pour objectif, dans un contexte de plus en plus concurrentiel et dans une période de moindre croissance de l'économie touristique littorale, d'aider ces stations à s'adapter aux évolutions du marché et à se positionner sur les segments du marché touristique les plus porteurs. En 1994-1995, six projets devraient être mis en chantier dans le cadre d'une action expérimentale.

3. L'organisation du développement en préservant l'une des ressources essentielles du littoral, son patrimoine : Le littoral dispose d'atouts importants grâce à l'existence d'un patrimoine maritime riche et varié : patrimoine naturel (sites et paysages, plages, dunes, falaises), patrimoine mobilier (bateaux, archéologie navale), immobilier (ports, chantiers navals, criées, ateliers, phares) ou ethnographique (arts et traditions maritimes, métiers et produits de la mer). La conservation et la valorisation de ce patrimoine constitue un enjeu important pour le développement d'un tourisme littoral capable de s'inscrire à la fois dans une démarche de respect de l'environnement et de recherche de nouvelles clientèles attentives aux critères de qualité, de respect de la nature et d'authenticité.

Le tourisme littoral en quelques chiffres

Economie touristique :

- 135 milliards de chiffre d'affaires en 1990
- 200.000 emplois
- 40 % des séjours touristiques effectués sur les côtes

Fréquentation :

- 20 millions de touristes en 1990 environ

Equipements touristiques :

- campings : 550 000 emplacements (62 % du potentiel national)
- 1/3 des hôtels et gîtes
- 372 ports de plaisance
- 57 centres de thalassothérapie
- 170 golfs (45 % de golfs français)

III - LE TOURISME DANS LA STRATEGIE DES ACTEURS LOCAUX

A. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES LOCALES AU DEVELOPPEMENT DU TOURISME

1. Un cadre législatif rénové

La loi n° 87-10 du 3 janvier 1987, relative à l'organisation régionale du tourisme a consacré l'évolution des comités régionaux du tourisme en en faisant des instruments d'action des conseils régionaux qui, à l'exception de la promotion touristique de la région, attribution imposée par la loi, ont toute latitude pour définir leur champ de compétence et choisir leur statut.

En complément de cette première loi, la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme est venue doter la France d'une organisation rénovée reposant sur une définition claire et cohérente

des compétences touristiques, à la mesure de ce que représente désormais le tourisme sur les plans de l'aménagement du territoire et de l'activité économique.

Elle reconnaît que le tourisme est une compétence publique à part entière exercée de façon coordonnée par l'Etat et les collectivités territoriales. Le caractère essentiellement partenarial à chaque niveau de compétence de la mise en oeuvre de la politique du tourisme est en outre affirmé. Par ailleurs, la loi institue une obligation de concertation entre la commune, le département et la région afin de faciliter la définition d'objectifs cohérents et privilégie les procédures contractuelles pour permettre une meilleure coordination de leurs actions. Enfin la loi légitime l'attribution de fonds publics aux organismes locaux de tourisme et assure la transparence de leur emploi en instituant une obligation annuelle de présentation de leur rapport financier devant les organes délibérants des collectivités locales dont ils sont l'émanation.

2. La prépondérance des collectivités locales dans le financement de l'économie touristique

Dans le cadre des travaux sur le Compte du tourisme, le ministère a cherché à établir un inventaire aussi exhaustif que possible des financements publics qui ont contribué en 1993 au développement du tourisme, quelle que soit l'administration à l'origine de ces crédits. Les résultats, encore provisoires, de cet inventaire sont synthétisés dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Entités concernées (financeurs)	Dépenses à finalité touristique				
	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales
	directes	indirectes	directes	indirectes	
Europe.....	-	-	-	419	419
Etat	195	1417	-	183	1794
Régions.....	315	-	54	78	447
Départements .	516	-	290	159	965
Communes	1403	-	2126	12	3541
Caisse nationale d'allocations familiales	-	960	-	120	1080
Total	2429	2377	2470	971	8247

Ce tableau appelle quelques commentaires :

- Pour l'Europe, le montant indiqué correspond à la moyenne annuelle des crédits "programmés" de 1989 à 1993 dans le cadre du Xe Plan (fonds structurels).

- S'agissant de l'Etat, la direction du Tourisme a répertorié avec les différents ministères concernés les montants spécifiques "tourisme" de leurs lignes budgétaires, au titre des dépenses de fonctionnement (titres III et IV) et d'investissement (titres V et VI).

- En ce qui concerne les collectivités locales, les dépenses de fonctionnement correspondent aux budgets des comités régionaux du tourisme, des comités départementaux du tourisme, et des offices du tourisme/syndicats d'initiatives.

- la ligne "CNAF" correspond à l'aide aux vacances allouées par la sécurité sociale.

Ce tableau comporte cependant quelques doubles comptes entre les dépenses d'investissement indirectes émanant de l'Europe,

de l'Etat, des régions et des départements, et les dépenses directes d'investissement des collectivités locales, dans la mesure où une partie des subventions allouées par les premiers revient *in fine* aux communes (le reste bénéficiant au secteur privé). Au total, les dépenses publiques consacrées au tourisme en 1993 seraient donc un peu inférieures à 8 milliards de francs.

Même si l'on prend en considération ces doubles comptes, la part des collectivités locales dans les dépenses publiques consacrées au tourisme apparaît prépondérante : 46,5 % des dépenses de fonctionnement et 71,8 % des dépenses d'équipement, soit 57 % des dépenses totales.

B. LE TOURISME DANS LA NOUVELLE GENERATION DE CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Le budget du Tourisme de 1995 prévoit pour les contrats de plan une dotation de 31 millions de francs en autorisations de programmes et de 48 millions de francs en crédits de paiement, contre respectivement 13,5 millions de francs et 29 millions de francs en 1994. Cette forte progression correspond au passage d'une génération de contrats de plan à une autre, et à la montée en puissance des programmes touristiques de la période 1994-1998.

Le Conseil national du tourisme a confié à M. Jacques Blanc, président de la Fédération nationale des comités régionaux du tourisme, le soin d'établir un bilan des contrats de plan de la période 1989-1993 et de dessiner les perspectives pour le tourisme dans les contrats de plan de la génération suivante.

1. Le bilan des contrats de plan 1989-1993

a) Le financement

La répartition du financement de la part des contrats de plan Etat-régions concernant le tourisme, pour la période du Xe plan, s'établit ainsi :

(en millions de francs)

Etat	545,2
- Fonds d'intervention touristique	209,2
- Fonds interministériel d'aménagement du territoire	192,5
- Fonds interministériel de dévelop- pement et d'aménagement rural	143,5
Régions	584,2
Fonds européens	1.077,2
Total	2.206,6

Il est à noter que les crédits consacrés au tourisme (545,2 millions de francs) ne représentent que 1 % des dépenses engagées par l'Etat dans le cadre des contrats de plans

Les dotations en provenance des régions représentent à peu près l'équivalent des crédits consacrés par l'Etat au tourisme.

Enfin, on remarque que les crédits issus des fonds européens atteignent pratiquement le niveau de l'ensemble Etat-régions.

On signalera également que d'autres sources de financement, moins aisément identifiables, ont pu provenir d'autres ministères ou collectivités locales ainsi que d'opérateurs privés.

b) Les programmes

Les programmes touristiques menés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions peuvent être répartis en quatre catégories :

- l'organisation des espaces touristiques (littoral, milieu urbain, zones rurales, montagne) a bénéficié de 69 % des enveloppes contractualisées, dont près des deux tiers ont été accordés aux espaces littoraux et ruraux ;

- la valorisation touristique des sites culturels et naturels a été dotée de 15 % des crédits ;

- le fonds d'aide au conseil et à l'innovation touristique (FACITT), qui finance des études préalables à l'investissement, a reçu 8 % de la dotation.

Enfin, un dernier volet, sur lequel figure notamment la formation, représente également 8 % des opérations.

Le taux de réalisation des programmes contractualisés a été satisfaisant au plan financier, puisqu'il atteint 96 % au terme des cinq années d'exécution.

Le rapport du Conseil national du tourisme relève cependant un certain nombre de dysfonctionnements parmi lesquels un manque de suivi des opérations, des difficultés à mettre en place les procédures de gestion financière et l'inadéquation entre la règle de l'annualité budgétaire et l'exécution des contrats de plan Etat-région. Il note également que la large répartition régionale des actions de stimulation de l'économie touristique a eu pour conséquences l'absence de sélectivité et une apparente dispersion des financements.

2. Les perspectives pour les contrats de plan 1994-1998

a) Les financements apportés par l'Etat

Les demandes de crédits adressés par les préfets de région à la direction du tourisme ont été réparties, conformément à la circulaire du Premier ministre de septembre 1993, en deux parties : l'une correspondant au "noyau dur", c'est-à-dire aux crédits nécessaires pour réaliser les programmes jugés prioritaires, et l'autre dite "hors noyau dur" pour financer les actions jugées non prioritaires.

Au total, les demandes de premier rang s'élevaient à 130 millions de francs et celles de second rang à 210 millions de francs. Or, à l'automne 1993, les crédits disponibles en faveur du tourisme sur la période 1994-1998 ne s'élevaient qu'à 200 millions de francs, et ne permettaient pas le financement de l'ensemble des actions retenues.

La direction du tourisme a cependant pu obtenir une dotation supplémentaire de 120 millions de francs (80 en provenance d'autres chapitres budgétaires et 40 du FIAT), ce qui a permis de porter la part tourisme des contrats de plan prise en charge par le ministère à 330 millions de francs sur la période (contre 210 millions de francs pour les précédents).

De ce fait, outre la partie "noyau dur" intégralement financée, 90 % des demandes "hors noyau dur" pourront être honorées.

S'agissant des crédits interministériels, contrairement à la génération précédente, les contrats de plan tourisme ne recevront aucun crédit en provenance du FIAT. En compensation, il a été prévu que les financements du FIDAR seraient augmentés.

b) Les programmes

L'élaboration des programmes touristiques de la nouvelle génération des contrats de plan a été pour l'essentiel réalisée au niveau régional. Il en résulte que n'ont été définies au plan national que des orientations prioritaires et non, comme cela avait été le cas pour les précédents contrats de plan, un cadre précis d'interventions.

Ces orientations prioritaires portent sur quatre domaines :

- l'amélioration de l'environnement des entreprises du tourisme, avec notamment la contractualisation du plan de modernisation de l'hôtellerie et le maintien du dispositif en faveur de la rénovation du parc d'hébergement du tourisme associatif ;

- la formation et l'emploi ;

- l'aménagement du territoire et le développement rural, intégrant la protection de l'environnement, la restauration du patrimoine historique et le développement d'une politique de qualité ;

- la modernisation et le renforcement de l'efficacité du secteur public.

Au total, l'examen des programmes inscrits dans les contrats de plan 1994-1998 présente de forts éléments de continuité par rapport à la période précédente et quelques novations.

Ainsi, la quasi-totalité des régions a reconduit le dispositif d'aide au conseil (FACIT). De même, les actions relatives à l'aménagement et à l'organisation des espaces touristiques figurent dans la plupart des contrats de plan. La valorisation touristique des sites culturels et naturels et les actions de formation ont été également largement reconduites.

S'agissant des éléments nouveaux, on relèvera l'apparition de l'observation régionale du tourisme, qui était exclue des précédents contrats de plan Etat-région, et la coopération transfrontalière, qui s'étend à l'Alsace et la Franche-Comté.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 16 novembre 1994, sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la commission a procédé à l'examen des crédits du tourisme.

Après avoir présenté les grandes lignes du budget du tourisme, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a formulé trois observations. La première était relative à l'importance du tourisme pour l'aménagement du territoire, la seconde portait sur les risques qui pourraient résulter de l'inadéquation entre les moyens et les missions du ministère du Tourisme, la troisième concernait les modifications de la nomenclature budgétaire de ce département ministériel.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, après avoir relevé la diminution des crédits du tourisme, a estimé qu'il ne convenait pas toutefois de mesurer la prospérité de ce secteur à l'aune des crédits que l'Etat lui consacrait.

M. Bernard Barbier a regretté que la question du tourisme ait été ignorée lors du débat sur l'aménagement du territoire.

M. Henri Goetschy s'est interrogé sur l'opportunité de supprimer le ministère du Tourisme pour transférer l'intégralité de ses compétences aux régions.

Un débat s'est alors engagé entre MM. Jean Arthuis, rapporteur général, Pierre Croze, rapporteur spécial, et Jacques Sourdille, sur le partage de compétences souhaitable entre l'Etat, les collectivités locales et l'initiative privée en matière de tourisme.

Enfin, à l'issue de ce débat, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a proposé à la commission de réserver son vote jusqu'après l'audition du ministre.

Réunie le mercredi 16 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'Équipement, transports et tourisme (III. Tourisme) pour 1995.