

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 31

TOURISME

Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montallembert, Jacques Descoeurs Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 1738 et annexes, 1735 (annexe n° 12), 1740 (tome V) et in-8° 458.
Sénat : 61 (1983-1984)

Loi de Finances - Association française d'action touristique (AFAT) - Temps libre - Tourisme - Vacances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT PROPOS	7
PRESENTATION DES CREDITS	15
SECTION 1. DES CREDITS MODESTES DONT L'INFLUENCE RESTE MARGINALE	15
<i>I- Les crédits du Secrétariat d'Etat chargé du Tourisme appa- raissent d'une modestie préoccupante</i>	15
<i>II- La capacité du Secrétariat d'Etat à maîtriser les circuits de financement du Tourisme reste marginale</i>	17
SECTION 2. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME	23
<i>I- Les dépenses ordinaires : progression apparente :</i>	23
1. Les moyens des services	23
2. Les interventions publiques	31
<i>II- Les dépenses en capital : fléchissement inquiétant</i>	33
1. Les investissements exécutés par l'Etat	33
2. Les subventions d'équipements : des insuffisances appa- remment inévitables	34

SECTION 3. UN BUDGET PLUS COHERENT ET SELECTIF MAIS DONT LE CARACTERE INCITATIF MARQUE UN PALIER	37
<i>I- Un budget plus cohérent</i>	37
<i>II- Un budget nécessairement plus sélectif</i>	38
1. La promotion	38
2. L'amélioration de l'outil statistique	43
<i>III- Un budget dont le caractère incitatif marque un palier</i>	45
1. L'évolution décevante des crédits du tourisme social ...	45
2. Les débuts modestes du chèque vacances	46
3. L'évolution médiocre des crédits d'études	47
4. Le nécessaire réaménagement des primes	48
SECTION 4. DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE	51
ANNEXE. Le crédit à l'équipement touristique	53

PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'examen des crédits de la section Tourisme appelle les observations suivantes :

1. Logé dans les bâtiments qui ne lui appartiennent pas, rattaché au Commerce extérieur après l'avoir été au Temps libre, le secrétariat d'Etat au Tourisme voit ses crédits minorés au sein du budget civil de l'Etat et, malgré l'évidente bonne volonté de ses responsables, semble à la recherche d'une identité.

2. Intégrant les crédits de l'administration centrale et de l'inspection générale mais voyant réduire sensiblement sa capacité d'incitation à l'investissement, le budget du secrétariat d'Etat apparaît de plus en plus comme dominé par les charges de fonctionnement.

3. Toutefois, l'accent mis sur l'importance économique du tourisme (13 milliards d'excédents de la balance touristique pour les 8 premiers mois de 1983) conduit à deux mesures intéressantes :

- la majoration de 40 % des crédits de promotion touristique (+ 14 millions de francs) ;

- le renforcement des services statistiques (+ 3 millions de francs).

4. La priorité donnée au tourisme social semble connaître un palier :

- avec le fléchissement des subventions d'équipement aux villages de vacances ;

- avec les résultats un peu décevants du chèque-vacances pour 1983 qui conduisent ses promoteurs à vouloir étendre le nombre de ses bénéficiaires.

5. La réforme des comités régionaux de tourisme, votée à l'unanimité du Sénat (proposition de loi de M. le sénateur Bœuf) ne semble pas devoir connaître un proche aboutissement.

6. Le régime des primes, dont la Cour des comptes a récemment souligné les aspects négatifs, de même que celui du crédit à l'équipement doivent faire l'objet d'un réexamen d'ensemble, faute de quoi l'indispensable effort d'investissement touristique, qu'il soit effectué par les particuliers ou les collectivités locales, sera compromis.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 octobre 1983, la Commission a procédé à l'examen des crédits du Tourisme pour 1984.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a d'emblée indiqué que ces crédits faisaient l'objet d'une modification de présentation par l'inclusion des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale et de l'inspection générale du Tourisme. Il a également rappelé que le tourisme était passé sous la tutelle du ministre du commerce extérieur en 1983.

Observant que les crédits atteignent 247 millions pour 1984, le rapporteur spécial a estimé que cette évolution méritait un examen approfondi.

S'agissant des subventions de fonctionnement au secteur associatif, il a estimé que celles-ci tendaient à constituer un saupoudrage non significatif.

Les dépenses en capital évoluent, selon M. Bernard Pellarin, de façon préoccupante, affectées par le fléchissement des subventions d'équipement.

Le rapporteur spécial a, en revanche, souligné le double effort réalisé pour la promotion du tourisme et l'amélioration de l'outil statistique.

Il a regretté le fléchissement de l'effort en faveur du tourisme social par rapport à 1983, qui affecte principalement les subventions aux villages de vacances et au camping.

Constatant enfin le solde positif de la balance touristique française pour les huit premiers mois de l'année 1983 (13 milliards de francs), le rapporteur spécial a estimé que le système des prêts au tourisme, de même que celui des primes, devait faire l'objet d'un réexamen.

A l'issue de cet exposé, M. Stéphane Bonduel a déploré le fléchissement des subventions d'équipement et s'est interrogé sur l'effet de la globalisation des subventions. Il a demandé des précisions sur la mise en œuvre du chèque-vacances. Enfin, il s'est interrogé sur l'institution éventuelle d'un fonds de promotion touristique.

M. André Fosset, rappelant les conclusions du rapport de la Cour des Comptes sur le système des primes, a indiqué qu'il partageait à cet égard les observations du rapporteur spécial.

M. Blin, rapporteur général, évoquant l'évolution favorable du solde positif de la balance commerciale, a souhaité obtenir des précisions sur les causes de ce redressement en 1983. S'agissant de l'évolution des dépenses de fonctionnement, il s'est enquis de l'évolution accélérée des dépenses des moyens des services depuis trois ans.

Le rapporteur spécial a répondu à l'ensemble des intervenants.

La commission, dans sa majorité, a alors adopté les conclusions de son rapporteur spécial et décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits demandés pour 1984.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La présentation des crédits du Tourisme pour 1984 impose de porter un regard d'ensemble sur les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'année 1983. A cet égard, sept observations semblent pouvoir être faites concernant le rattachement des services du Tourisme au commerce extérieur, la balance des paiements, l'exécution proprement dite de la loi de finances, le contrôle des changes, l'étalement des vacances, la saison 1983 et la campagne « Destination France ».

— L'année 1984 devrait voir la poursuite d'une évolution dans le cadre général d'action des services du Tourisme. Concrétisée, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances, par la parution d'un document budgétaire bleu distinct et comportant un certain nombre de modifications de nomenclature, cette évolution s'est engagée lors du remaniement ministériel du printemps de 1983.

L'an dernier, comme en 1981, l'examen des crédits du Tourisme avait fourni l'occasion de souligner l'importance du tourisme au sein des revenus invisibles comptabilisés dans la balance des paiements et la nécessité de mieux connaître les données statistiques qui s'y rapportent.

Cette préoccupation semble avoir rencontré un certain écho puisque, lors du remaniement du Gouvernement, les services du Tourisme furent rattachés au ministère du Commerce extérieur.

La création d'un ministère du Commerce extérieur et du Tourisme illustre une certaine volonté de miser sur la reconquête du marché intérieur, sur la promotion de la France à l'étranger et de traiter le tourisme comme une activité économique à part entière concourant au rééquilibrage de la balance des paiements.

Le rattachement du Tourisme à une nouvelle structure a entraîné la dissociation de la direction du Tourisme du ministère du Temps libre auquel elle avait été agrégée en 1981.

Les nouvelles attributions du Secrétaire d'Etat auprès du ministre du Commerce extérieur et du Tourisme chargé du tourisme ont été définies par le décret n° 83.352 du 29 avril 1983.

Il est, à cet égard, caractéristique que le Secrétaire d'Etat n'ait expressément pas reçu délégation du ministre du Commerce extérieur pour les questions « concernant la promotion du tourisme français à l'étranger » (art. 1er du décret).

Le bureau des associations de tourisme, la mission de l'aménagement du temps de l'ancien ministère du Temps libre, relèvent désormais de la tutelle du Secrétaire d'Etat chargé du Tourisme qui a plus particulièrement à connaître du tourisme en métropole.

Par ailleurs, un certain nombre de réunions interministérielles permettent de coordonner l'action du ministère du Commerce extérieur et du Tourisme et celle du Ministère délégué au Temps libre, à la Jeunesse et aux Sports, principalement dans le domaine des loisirs que ce dernier département a conservé dans ses attributions.

On peut estimer que le rattachement des services du Tourisme au ministère du Commerce extérieur s'est effectué de façon satisfaisante : en effet, cette mesure a été relativement bien accueillie par les milieux professionnels du tourisme.

L'opportunité d'un tel rattachement, à condition que des conséquences concrètes en découlent en 1984, est évidente lorsque l'on considère que pour les huit premiers mois de 1983, la balance touristique de la France a dégagé un excédent de l'ordre de 13 milliards de francs contre 12 milliards pour l'année 1982.

— A la suite des observations de votre Commission des Finances et de la direction du Tourisme, les services du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et de la Banque de France, procèdent actuellement à une redéfinition des modalités de collecte et de traitement des données comptables de la balance des paiements notamment pour le poste « voyages ».

Ces travaux ont été précédés d'une phase de consultation des services intéressés, pour recueillir leurs propositions.

Des améliorations devraient notamment être apportées dans la connaissance des transactions de billets entre la France et l'étranger et

dans la distinction des grands types de séjours (il serait ainsi possible d'isoler les frais de séjours de scolarité, d'études, ou pour raisons de santé).

Mais votre Commission des Finances observe que, malgré l'urgence de l'amélioration de l'outil statistique, ces travaux se poursuivront durant trois ans environ, les nouvelles méthodes d'élaboration ne devant être mises en place qu'en 1986.

Par ailleurs, des contraintes d'ordre technique s'opposeront à ce que toutes les suggestions soient effectivement retenues.

Enfin, votre commission observe que si le Gouvernement affirme publiquement vouloir accorder « une priorité absolue au développement de la vocation exportatrice du tourisme », l'examen des crédits prévus pour 1984 conduit à nuancer cette affirmation.

Logés dans des locaux qui ne lui appartiennent pas, rattachés successivement au Temps libre puis au Commerce extérieur, les services du Tourisme semblent à la recherche d'une identité.

Certes, leurs responsables font preuve d'une évidente bonne volonté et même d'un effort louable d'imagination, dont témoigne la conférence de presse sur « les grandes orientations de la politique touristique » prononcée par le Secrétaire d'Etat le 28 juillet 1983, mais force est de constater - l'examen des crédits le montrera - que le rôle des services du Tourisme tend à devenir marginal.

- L'exécution de la loi de finances pour 1983 confirme l'amélioration de la gestion des crédits déjà observée en 1982. Un redéploiement initial du chapitre 56.02 vers le Titre III a pu notamment être opéré. Par ailleurs, les services du Tourisme ont été épargnés par les annulations de crédits intervenues le 5 mai 1983.

Trois points méritent toutefois d'être relevés :

- d'abord, la consommation des crédits de subventions de fonctionnement se heurte parfois à des difficultés matérielles dont les services du Tourisme ne sont pas responsables : envoi tardif des demandes, dossiers incomplets, etc ;

- ensuite, la pratique de transferts en cours d'exercice au profit du chapitre 66.01 (subventions d'équipement pour le tourisme social) en provenance du ministère de l'Environnement ou de l'Economie et des Finances, ainsi qu'au profit du chapitre 66.02 (subventions pour divers équipements touristiques), en provenance notamment du Fonds interministériel pour la Qualité de la vie (F.I.Q.V.) s'est poursuivie avec les

arrêtés des 23 mai et 10 juin 1983, ce qui rend malaisé le contrôle budgétaire du Parlement ;

- enfin, la mise en place de certains crédits s'avère, selon les services concernés eux-mêmes, « laborieuse », du fait des procédures complexes liées à des financements d'opérations telles que le Grand Sud-Ouest.

– L'année 1983 a été marquée par un arrêté en date du 28 mars établissant un strict **contrôle des changes**. Cet arrêté a provoqué une émotion et des réactions dans les professions touristiques.

Les adaptations du contrôle des changes intervenues en particulier le 8 avril 1983, à la suite d'une concertation avec les professionnels du tourisme, ont eu pour objet de réduire les difficultés qu'une application stricte des limitations de sorties de devises par touriste, arrêtées le 28 mars 1983, aurait entraîné pour les organisateurs de voyages à l'étranger, spécialisés dans les voyages les plus coûteux en devises.

En permettant aux organisations de ces voyages figurant sur des programmes publiés, d'opter pour un régime les autorisant à régler leurs dépenses en devises jusqu'à 75 % des sommes transférées en 1982 (période du 1er avril au 31 octobre), les graves conséquences que l'on pouvait craindre pour l'équilibre de ces agences ont pu être évitées. Aucune croissance du nombre des faillites ni aucun mouvement important de licenciements n'ont été constatés au cours du 1er semestre 1983, selon les services concernés. Le bilan précis des effets de ces mesures ne pourra néanmoins être établi qu'à la fin de l'année.

Un tassement certain des offres d'emplois nouveaux s'est en revanche manifesté, selon les constatations faites par l'antenne spécialisée de l'ANPE à Paris, confirmées par la réduction du nombre d'offres d'emplois publiées dans les journaux professionnels par rapport à la même période de 1982.

En outre, les ventes de voyages organisés vers l'étranger sont sans nul doute en baisse.

Il est également permis de s'interroger sur l'efficacité du contrôle des changes mis en place. Les contrôle douaniers, notamment dans les aéroports, ont été marqués par une relative bonhomie. Par ailleurs, l'obligation faite de changer les devises étrangères non consommées est largement tournée car difficilement contrôlable. Enfin, les agents économiques se sont souvent livrés à des opérations de troc avec des correspondants étrangers qui ne peuvent être comptabilisées.

Par ailleurs, il est absolument impossible, selon les services concernés eux-mêmes, de chiffrer l'impact des mesures d'assouplissement accordées, en particulier, aux voyages organisés. Enfin, il semble que, dans l'Europe entière, les particuliers partent moins nombreux en vacances, pour des séjours plus courts et moins onéreux que les années précédentes : ce fait pourrait avoir sur la balance des paiements des répercussions plus grandes que les restrictions de change.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'annonce faite par le ministre du Commerce extérieur et du Tourisme le 25 septembre 1983 de la suppression du carnet de change, qui doit intervenir à compter du 20 décembre, ne peut pas être considérée sans satisfaction.

- La politique d'étalement des vacances, à laquelle l'administration du Temps libre s'était attachée, a connu, en 1983, des résultats plutôt décevants. Certes, l'opération « Découverte de la France », menée en 1982, a été reprise en 1983 sous le titre « l'Été français ».

Certes, le ministère du Temps libre, puis le Secrétariat d'Etat au Tourisme ont lancé et mis en oeuvre la politique dite des « contrats de stations », aux termes desquels l'Etat et les stations touristiques s'engagent à mettre en oeuvre les moyens nécessaires à un accueil touristique de qualité constante du 1er juin au 30 septembre.

Parallèlement à ces actions portant sur les vacances d'été, des opérations « Janvier Plein Ski » ont été organisées pour un meilleur étalement des vacances d'hiver.

Mais les actions menées sur les capacités d'accueil, comme les actions sur les contraintes professionnelles, scolaires ou « psychologiques » se heurtent aux pesanteurs des comportements.

Ainsi, les services du tourisme ont-ils constaté « une tendance nouvelle et regrettable dans certaines entreprises qui ferment leurs portes du 25 décembre au 2 janvier, créant ainsi une nouvelle période d'excessive concentration alors que les congés scolaires permettraient un réel étalement des congés d'hiver ».

Certes, la création de la 5e semaine de congés payés a infléchi le comportement des vacanciers qui fractionnent plus largement leurs séjours et choisissent en plus grand nombre de prendre également des vacances d'hiver.

Mais le calendrier scolaire et le nombre encore trop important d'entreprises fermant en août maintiennent une assez forte concentration des départs du début août.

- Bien que le taux de départs en vacances d'hiver ait fléchi de 0,3 % en 1983 par rapport à 1982, avec 13,1 millions de départs enregistrés en 1983, soit 200.000 départs de moins que l'année précédente, la saison de sports d'hiver 1982-1983 a été, selon la direction du Tourisme, meilleure que la précédente. Cette appréciation était fondée sur une augmentation de la fréquentation - estimée à + 10 % - qui s'est traduite par un nombre global de nuitées plus important, même si l'on a pu constater une diminution de la durée des séjours (14,1 jours par personne).

Un fait à signaler, celui du caractère plus homogène du déroulement de la saison.

La fin de la saison s'est déroulée en 1983 dans de bonnes conditions.

Grâce à des efforts de promotion importants de la part des grandes stations, la fréquentation étrangère a été en hausse sensible. Il conviendrait, cependant, que les stations de moindre importance consentent des efforts semblables.

Le nombre de jugements, de règlements judiciaires, liquidations de biens et faillites d'entreprises dans le secteur des hôtels, cafés-restaurants, comptabilisé par l'I.N.S.E.E. par exploitation des indications du Bulletin Officiel des Annonces Civiles (BODAC) s'élève globalement pour le premier semestre de 1983 à 1 096 (estimation provisoire).

La saison touristique de l'été 1983 devrait, quant à elle, être globalement identique à celle de 1982.

Pourtant, la saison a commencé plus tardivement et plus difficilement que l'an dernier. Au mois de mai notamment, la clientèle a souvent fait défaut ; la situation s'est très légèrement améliorée au mois de juin mais il aura fallu attendre le 14 juillet pour assister à une véritable reprise.

La fréquentation étrangère était incertaine en début de saison.

Les premières constatations effectuées indiquent cependant que les régions rurales et de montagne ont connu une fréquentation en hausse.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan global de la saison en l'absence d'information portant sur le mois d'août et le mois de septembre.

L'impression d'ensemble d'un certain nombre de professionnels du tourisme semble fortement teintée de pessimisme ; mais il s'agit d'impressions recueillies « à chaud ».

Ainsi, il est signalé de façon assez générale que la durée des séjours des touristes diminue ; cette observation, faite également les années précédentes, doit être nuancée ; en effet, selon l'enquête de l'I.N.S.E.E. sur les vacances des Français, on peut mettre en évidence une légère diminution de la durée moyenne des séjours sur plusieurs années, mais on constate en même temps un fractionnement accru des vacances d'été, qui conduit nécessairement à réduire la durée de chacun des séjours effectués.

– Décidé en Conseil des Ministres, et revêtant une dimension interministérielle, le plan spécifique d'accueil « Destination France » répondait à trois objectifs principaux : organiser et structurer l'information touristique, améliorer les capacités d'accueil, mieux répartir les vacances dans le temps et dans l'espace.

Les mesures suivantes ont été décidées et mises en oeuvre :

- Information, par la création d'un standard téléphonique national et de standards régionaux dans les principales régions touristiques, ainsi que par la reconduction, avec des moyens accrus, de l'opération « camping-information », et par une campagne publicitaire à la télévision et à la radio pour inciter les Français à mieux connaître les régions de l'intérieur de la France.

- Amélioration des capacités d'accueil :

Compte tenu du faible délai imparti pour la mise en place de ce plan, cet effort financier a été réservé au camping, seul mode d'hébergement capable de voir ses capacités élargies rapidement en l'absence de travaux importants.

Des crédits d'un montant global de 21.500.000 F ont été dégagés pour cette opération. Ils ont permis la création de plus de 9 700 emplacements supplémentaires répartis entre différents départements à forte pression touristique.

● **Etalement des vacances :**

Des contrats ont été signés entre l'Etat et 59 stations classées de tourisme qui acceptaient d'offrir en juin et en septembre les mêmes prestations touristiques qu'en juillet et en août. L'Etat, pour sa part, a pris en charge les frais occasionnés par la mise à disposition de maîtres nageurs sauveteurs supplémentaires en juin et septembre dans certaines stations littorales.

● **Contrat d'animation :**

Afin d'aider certaines communes touristiques à accroître leur dispositif de loisir et d'animation, des subventions ont été attribuées à 21 autres stations pour un montant de 1 million de francs.

Telles sont les observations liminaires qui peuvent être faites et qui éclairent les conditions dans lesquelles va se dérouler l'exercice 1984.

PRESENTATION DES CREDITS

SECTION 1

DES CREDITS MODESTES DONT L'INFLUENCE RESTE MARGINALE

Il devient presque de tradition, pour votre Commission des Finances, de souligner la modicité des ressources affectées aux services du Tourisme au regard de l'extraordinaire potentiel touristique que recèle la France.

Pour 1984, plus encore que pour les années précédentes, une telle réflexion peut être menée. En effet, les crédits du Secrétariat d'Etat chargé du Tourisme apparaissent d'une modestie préoccupante. Bien plus, la capacité même du Secrétariat d'Etat à maîtriser les circuits de financement du secteur touristique apparaît marginale.

I. LES CREDITS DU SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DU TOURISME APPARAISSENT D'UNE MODESTIE PREOCCU- PANTE

Les crédits des services du Tourisme atteignent initialement (1) pour 1984 (dépenses ordinaires + crédits de paiement) 247 395 834 francs. Ils représentent ainsi seulement 0,029 % du budget civil de l'Etat prévu pour 1984 où ils tiennent, par rang de modestie, la cinquième place si l'on se réfère aux documents budgétaires bleus. Rapportés au budget général, ils ne représentent, cette fois, que 0,024 % de l'ensemble des crédits.

Certes, ces crédits connaissent une croissance apparente de l'ordre de 4 % par rapport au budget voté de 1983 mais cette constatation doit immédiatement être nuancée par trois observations.

(1) cf. Section 4. Deuxième délibération à l'Assemblée Nationale.

D'abord, la croissance des crédits du Tourisme est inférieure de 2,44 % à celle de l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat qui devraient progresser d'environ 6,5 % en 1984. Il en résulte, entre les uns et les autres, une évolution « en ouverture de ciseaux » qui ne va pas sans risques. Incontestablement, la part du tourisme dans les préoccupations de l'Etat est minorée en 1984.

Ensuite, la hausse attendue des prix en 1984, soit 5 % en glissement, doit être prise en compte. Aussi, en francs constants, n'est-ce pas à une croissance que l'on va aboutir mais à un recul de 0,94 % par rapport à l'année précédente.

Enfin - et le tableau figurant à l'annexe F du document budgétaire bleu en témoigne - l'évolution des crédits du Tourisme est profondément affectée par des modifications de nomenclature liées au passage des services du tourisme sous la tutelle du ministère du commerce extérieur. Il faut souligner que l'inscription au Titre III du fascicule du Tourisme, des crédits de l'administration centrale et de l'inspection générale du Tourisme, qui figuraient jusqu'alors au budget du Temps libre, porte sur 16,3 millions de francs, soit 6,59 % du total des crédits du Tourisme.

C'est ce dernier chiffre qu'il faut prendre en compte pour mesurer l'évolution véritablement significative des crédits du Tourisme et non pas la croissance affichée de 4,06 % qui résulte de modifications comptables au demeurant acceptables.

Pour votre Commission des Finances une telle évolution ne peut évidemment pas être considérée comme satisfaisante. Certes, la conjoncture rigoureuse impose au budget de l'Etat des sacrifices mais un tel fléchissement des crédits ne peut aboutir - la section suivante le montrera - qu'à réduire les ambitions et à compromettre les programmes.

II. LA CAPACITE DU SECRETARIAT D'ETAT A MAITRISER LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DU TOURISME RESTE MARGINALE

Si la présentation des crédits du Tourisme sous la forme d'un document bleu distinct et l'inscription des crédits de l'administration centrale et de l'inspection générale constituent, pour 1984, des mesures de clarification dont votre Commission des Finances ne peut que saluer l'utilité, en revanche, la capacité du Secrétariat à maîtriser les circuits de financement du tourisme reste hypothétique, et ce pour trois raisons.

1) La dotation supplémentaire aux communes touristiques constitue, cette année encore, la part essentielle du financement du tourisme :

Les conditions d'attribution de la dotation particulière aux communes touristiques et thermales prises sur la dotation globale de fonctionnement ont été légèrement modifiées en 1983 (décret n° 83.640 du 8 juillet 1983 - J.O. du 14 juillet 1983).

Les principales modifications portent sur deux points :

- réduction des coefficients de pondération entre les différentes formes d'hébergement, de 1 à 4 (entre le camping et l'hôtellerie 4 étoiles) au lieu de 0,75 à 6 auparavant, dans le but de traiter plus équitablement les communes selon le type de clientèle accueillie ;

- prise en compte, à hauteur de 10 % de la dotation allouée à chaque commune, des efforts d'investissements pour les équipements collectifs, calculés d'après la charge fiscale par habitant.

En 1983, les dotations allouées aux communes touristiques se sont élevées à 736,2 millions de francs.

Pour 1984, et compte tenu de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (soit + 6,96 % par rapport à 1983), le montant prévisionnel de la dotation aux communes touristiques devrait atteindre quelque 787,4 millions de francs.

Il est éclairant de rapprocher ce chiffre du montant total des crédits demandés pour la section « Tourisme » en 1983, soit 247 millions de francs. La dotation supplémentaire pour les communes touristiques représente, comme en 1983, plus du triple des crédits de la section Tourisme. L'impact de ces crédits est donc d'un ordre de grandeur sensiblement différent et l'effet de « levier » des crédits du Tourisme apparaît marginal.

2) Certains crédits intéressant le Tourisme figurent dans d'autres fascicules budgétaires.

● **Ils sont en partie regroupés dans un tableau récapitulatif.**

Le tableau récapitulatif des financements intéressant le Tourisme et figurant dans d'autres fascicules budgétaires est reproduit à la page 74 du fascicule bleu du Tourisme.

Ce tableau retrace les crédits inscrits aux dotations suivantes :

– aides pour l'équipement hôtelier du budget des charges communes (chapitre 64.01) ;

– crédits de fonctionnement et d'équipement des missions interministérielles d'aménagement touristique figurant au budget du Plan et de l'Aménagement du Territoire ;

– subventions d'équipement pour les voies navigables et ports fluviaux en métropole du budget des Transports intérieurs (chapitre 63.45) ;

– enfin, crédits d'aménagement, d'accueil, d'animation et de loisirs du budget de l'Agriculture (chapitre 61.80).

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE CRÉDITS INTÉRESSANT LE TOURISME

(En milliers de F)

Numéro du chapitre	Budget, chapitre et nature de la dépense	1983		1984			
		Fonctionnement	Équipement		Fonctionnement	Équipement	
			A.P.	C.P.		A.P.	C.P.
	ÉCONOMIE ET BUDGET						
	<i>I. Charges communes</i>						
64-01	Aides pour l'équipement hôtelier.....		14.250	14.250		15.790	15.790
	PLAN ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE						
	<i>II. Aménagement du territoire</i>						
31-01 31-02 31-91 33-80 33-91 34-96 37-80	Missions interministérielles d'aménagement touristiques. — Fonctionnement.....	5.224	"	"	(1) 1.938		
45-10	Mission Corse.....				24.304		
55-00	Subventions d'équipement.....		79.700	65.855	(1) 49.500	(1) 38.300	
	TRANSPORTS						
	<i>VI. Transports intérieurs</i>						
63-45	Voies navigables et ports fluviaux en métropole. Subventions d'équipement.....		1.600	1.800	1.440	1.440	
	AGRICULTURE						
61-80 art. 30	Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace (aménagement d'accueil, d'animation et de loisirs).....		(2)	(3) 34.000	(2)	(3) 10.000	

(1) Compte tenu de la suppression de la mission espace naturel méditerranéen et du transfert à la région Corse des crédits de la mission d'aménagement de la Corse.

(2) Crédit globalisé en 1983.

(3) Couverture des AP 1982 et antérieures.

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

- Les aides pour l'équipement hôtelier marquent une légère croissance passant de 14 250 000 francs en crédits de paiement en 1983 à 15 790 000 francs pour 1984.

- Les crédits de fonctionnement des missions interministérielles sont en baisse sensible, mais cette baisse s'explique en partie par la suppression de la mission « espace naturel méditerranéen ».

En outre, les crédits d'équipement marquent une nouvelle contraction, passant de 65,655 millions en 1983 en crédits de paiement, à 38,3 millions de francs pour 1984.

Les crédits de la mission d'aménagement de la Corse sont transférés à cette région.

- Les subventions d'équipement pour les voies navigables et les ports fluviaux fléchissent de 10 % en francs courants.

- Enfin, les crédits du ministère de l'Agriculture font en 1984 comme en 1983 l'objet d'une **globalisation au sein de la dotation globale d'équipement**. Dans cette perspective, des crédits de paiement assurent la couverture des autorisations de programme antérieures à hauteur de 10 millions de francs.

● **Mais d'autres crédits intéressant le Tourisme échappent toujours à cette récapitulation.**

Dans le rapport spécial sur la section Tourisme, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1983, votre Commission des Finances avait souhaité que le tableau récapitulatif présentât les financements suivants :

- dotation pour les communes touristiques (D.G.F.) ;
- prêts spéciaux pour le soutien à l'emploi ;
- bonifications d'intérêts pour les prêts à l'hébergement ;
- détail des crédits au secteur Tourisme du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV), fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) ;
- crédits au tourisme globalisés dans la D.G.E.

Les services concernés ont opposé une fin de non recevoir à ces souhaits en arguant que « la présentation des documents budgétaires ne se prête pas au genre de rassemblement fonctionnel souhaité ». Votre Commission des Finances ne peut que prendre acte de cette réponse.

3) Les crédits au secteur touristique revêtent un caractère largement interministériel :

Au sein même des crédits du Tourisme, les chapitres 56.01 (études d'aménagement), et 66.01 (subventions pour divers équipements touristiques) font, en cours d'exercice l'objet de transferts en provenance de divers ministères ou fonds à caractère interministériel.

Il s'ensuit que l'action spécifique du budget voté du Tourisme est difficilement cernable dans ces domaines.

Dans cette perspective, la décision prise par le comité interministériel sur le tourisme du 27 juillet 1983 de charger le ministre chargé du Tourisme d'assurer, par délégation du Premier Ministre, la **coordination interministérielle en matière de tourisme**, souligne le souci de considérer le tourisme comme une activité appelant une concertation régulière, et peut apparaître comme une mesure souhaitable.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de la politique du tourisme reposant très largement sur l'initiative des régions et, dans ce cadre, sur celle des départements et des communes, l'aide de l'Etat se situe désormais, pour l'essentiel, dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et les Régions.

Si cette procédure présente l'avantage de la concertation, elle comporte l'inconvénient de diluer la volonté d'incitation. Votre Commission des Finances, tout en étant favorable à cette déconcentration, s'interroge sur le niveau optimal de décision en matière touristique. Le pari fait sur l'échelon régional est-il le meilleur, compte tenu de la taille géographiquement modeste de notre pays ?

SECTION 2

LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME

Les crédits du Tourisme prévus pour 1984 atteignent, il faut le rappeler 247,3 millions de francs.

I. LES DEPENSES ORDINAIRES : PROGRESSION APPARENTE

Les dépenses ordinaires qui représentent, pour 1984, en crédits de paiement, 77,84 % des crédits du Ministère connaissent une progression de 24,74 % sensiblement supérieure à celle de l'ensemble des crédits du tourisme. Cette évolution renforce la tendance déjà dégagée en 1983 (+ 37,87 %) et en 1982 (+ 31,5 %).

1. Les moyens des services

a) L'Administration centrale et l'Inspection Générale

S'agissant des moyens des services (Titre III), les causes de cet accroissement sont certes l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pour 1983 et des provisions pour revalorisation des rémunérations en 1984, mais surtout l'imputation déjà évoquée de crédits antérieurement inscrits à la section commune du budget du Temps libre.

En effet, le passage de l'administration du Tourisme sous la tutelle du ministère du Commerce extérieur entraîne de sensibles changements dans la nomenclature budgétaire.

Jusqu'à 1983 compris, les crédits de l'administration centrale et de l'inspection générale se trouvaient inscrits à la section commune du budget du ministère du Temps libre.

A partir de 1984, ces crédits sont, pour la partie qui concerne l'administration du Tourisme, intégrés dans le fascicule tourisme.

Sont concernés les chapitres et montants suivants :

CHAPITRES	MONTANTS
Rémunérations principales chapitre 31.01	10.549.064 F
Indemnités et allocations diverses chapitre 31.02	268.809 F
Prestations et versements facultatifs chapitre 33.92	638.633 F
Dépenses de matériel et de fonctionnement chapitre 34.02	1.254.152 F
Etudes générales chapitre 34.03	1.338.316 F
Frais de déplacement chapitre 34.01	491.502 F
Remboursements à diverses administrations chapitre 34.93	1.737.708 F
Achat de matériel informatique chapitre 34.95	Mémoire
Autres dépenses informatiques chapitre 34.96	Mémoire
Carburants et lubrifiants chapitre 34.97	71.300 F
TOTAL	16.349.484 F

Ce sont, au total, plus de 16,3 millions de francs qui, du fait de ce changement de nomenclature, viennent s'inscrire au budget du Tourisme dans le Titre III où ils représentent 10,72 % des crédits et 65,67 % des mesures nouvelles.

b) Les délégations régionales et les commissions interministérielles :

Les crédits demandés pour 1984 au titre des délégations régionales et commissions interministérielles atteignent 18.820.850 francs, soit une progression de 14,8 % par rapport à 1983.

- L'administration du Tourisme est représentée, il faut le rappeler, sur le plan régional par 22 délégations régionales en métropole, et 4 Outre-Mer comportant un effectif de 64 agents rémunérés sur le budget du Tourisme.

Il convient de rappeler également que tous les emplois des délégations régionales imputés sur ce budget sont des emplois de contractuels pour lesquels il n'existe aucun statut.

Dans le cadre d'une « remise en ordre » pour 1984, le chapitre 31.11 article 20 - Personnel contractuel bénéficie d'une mesure d'ordre de 600.000 francs par redéploiement à partir du chapitre 56.02, pour abonder la ligne des rémunérations qui était insuffisante pour couvrir l'ensemble des traitements des agents. D'autre part, une mesure d'ordre de 376.626 francs est prévue sur ce chapitre ; elle correspond au transfert de deux postes de chargés de mission contractuels de l'administration centrale, sur lesquels étaient rémunérés deux agents en fonction dans les délégations régionales. Les chapitres 31.91, 33.90 et 33.91 bénéficient d'une mesure d'ordre de 137.467 francs correspondant à la mesure précitée relative aux indemnités et aux cotisations sociales afférentes à ces deux postes par annulation du même montant sur les crédits d'administration centrale.

Le montant total des moyens de fonctionnement des délégations régionales est de 4.715.240 francs.

Pour 1984, une mesure d'ordre correspondant au transfert au ministère du Commerce extérieur et du tourisme, des attributions en matière de tourisme associatif, par annulation au budget du ministère du temps libre des crédits de fonctionnement des 23 conseillers techniques et pédagogiques mis à la disposition des délégations régionales, est prévue sur le chapitre 34.11 pour un montant de 209.438 F et sur le chapitre 34.12, article 30, pour un montant de 270.694 F.

- Les commissions interministérielles créées en même temps que les services d'études et d'aménagement touristique n'ont pratiquement plus d'activité depuis dix ans. Ainsi celle du littoral ne s'est pas réunie depuis le 3 décembre 1973, à la suite des mesures de déconcentration administrative en matière d'investissement public intervenues en novembre 1970.

En revanche, l'arrêté de création n'a pas été abrogé. Pour la commission de la montagne, elle aussi tombée en désuétude depuis une dizaine d'années ; le texte instituant la procédure des unités touristiques nouvelles, en créant le comité interministériel, a de facto abrogé l'arrêté de 1964.

Votre Commission des Finances s'interroge, une nouvelle fois, sur l'intérêt du maintien en vie de ces organes.

c) Les bureaux à l'étranger :

Les rémunérations des personnels des bureaux à l'étranger atteignent 30,994 millions de francs pour 1984, soit une progression de 11,85 % par rapport au budget voté de 1983.

L'administration du Tourisme est représentée dans 7 zones regroupant autour des représentations générales les représentations installées dans 14 pays. Ces représentations, aux termes du décret du 11 juin 1980, constituent des services extérieurs du ministère. Elles sont ainsi réparties :

- Amérique du Nord : représentation générale à New-York.
Représentations
 - Etats-Unis (4 bureaux)
 - Canada (2 bureaux)
- Europe du Nord et Centrale : représentation générale à Francfort.
Représentations
 - R.F.A. (2 bureaux)
 - Danemark - Norvège
 - Suède - Finlande
 - Suisse (2 bureaux)
 - Autriche
- Grande-Bretagne et Irlande : représentation générale à Londres.
Représentation - Grande-Bretagne
- Benelux : représentation générale à Bruxelles.
Représentations
 - Belgique
 - Pays-Bas
- Méditerranée centrale : représentation générale à Milan.
Représentation
 - Italie (2 bureaux)

– Péninsule ibérique et Amérique latine : représentation générale à Madrid.

Représentations

- Espagne (2 bureaux)
- Brésil

– Extrême-Orient et Asie du Sud-Est : représentation générale à Tokyo.

Représentation – Japon

S'y ajoutent les représentations assurées par l'intermédiaire de la Compagnie Air-France :

- en Méditerranée centrale : bureau d'Athènes ;
- dans la Péninsule ibérique : bureau de Lisbonne ;
- en Australie : à Sydney.

de la Compagnie UTA :

- Bahrein
- Afrique du Sud

ainsi que la conduite d'actions communes avec Air-France en Arabie Séoudite, dans les Emirats arabes unis et avec la Chambre de commerce Franco-Norvégienne en Norvège.

Une convention régit le fonctionnement de ces bureaux.

Au total, 169 agents assurent le fonctionnement de ces services.

d) Les services d'études et d'aménagement touristique

Les trois services d'études et d'aménagement touristique sont soumis au contrôle et à la coordination de la conférence permanente des directeurs, constituée du directeur du Tourisme, du directeur de l'Urbanisme et des Paysages, du directeur de l'Aménagement, du directeur du Loisir social de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, du directeur des Ports et de la navigation maritime, et d'un chargé de mission de la D.A.T.A.R. La conférence, présidée par le directeur du Tourisme, se réunit tous les trois mois.

– S'agissant du service d'études et d'aménagement touristique de l'espace rural (SEATER), depuis 1983, grâce au redéploiement initial du chapitre 56.02, les crédits de fonctionnement ont été dès l'origine inscrits aux chapitres correspondants du Tourisme (34.11 et 34.12) ; le chapitre 56.02 n'est plus susceptible de répartition que sur les Titres V et VI (essentiellement 56.01 et 66.02 du Tourisme) ; une partie du chapitre 44.01 est consacrée aux actions menées par le service.

La situation actuelle du personnel, par origine et fonctions, peut se présenter comme suit :

	TOTAL	Contractuel Tourisme	Contractuel Agriculture	Fonctionnaire Agriculture
Secrétariat et dessin	2,5	1	(1) 1,5	-
Chargés de mission	10,5	5	(1) 5,5	1
Faisant fonction de directeur	1			
TOTAUX	14	6	7	2

(1) Personnes à mi-temps.

Cet effectif a été, ces dernières années, nettement décroissant.

Votre Commission des Finances regrette que, pour 1984, il ne puisse être dans l'immédiat établi de prévisions d'activité, dans l'attente des décisions restant à prendre sur l'enveloppe budgétaire qui sera disponible et, la participation, sur crédits SEATER, aux contrats de plan Etat-Région.

La lettre-plafond du Premier Ministre arrête le montant (44.01-60 et 56.02) affecté aux trois services d'études et d'aménagement touristique à 33,9 MF en 1984 contre 39,5 en 1983. La participation aux contrats de plan reste soumise à décision interministérielle, la proposition du Secrétariat d'Etat chargé du Tourisme étant de 20 MF. Dans ces hypothèses, les crédits du SEATER en 1984 seraient les suivants :

Participation aux contrats Etat-Région	9,5 MF
Autres engagements ministériels et interministériels	1,5 MF
Disponibilité pour l'aide à l'innovation et l'expérimentation ...	4 MF
TOTAL	15 MF

La participation aux contrats Etat-Région, conjointement avec des crédits interministériels, porterait sur :

- l'organisation locale des producteurs (pays d'accueil et formes assimilées) ;
- l'organisation et la mise en marché des meublés et villages dispersés ;
- l'organisation de la petite hôtellerie rurale ;
- les utilisations de l'informatique et de la télématique professionnelles ;
- la mise en place de réseaux d'information sur les résultats économiques et commerciaux.

L'aide à l'innovation et à l'expérimentation, dont les moyens seraient réduits, serait sans doute davantage centrée sur :

- la réalisation de logiciels informatiques et télématiques d'intérêt commun à plusieurs régions ;
- l'amélioration des connaissances commerciales ;
- la mise au point et la diffusion auprès des régions de méthodologies d'analyse économique ;
- l'expérimentation et le développement d'un nombre limité de produits nouveaux, à partir d'analyses de marché.

S'agissant du service d'études et d'aménagements touristiques du littoral (SEATL), institué par l'arrêté interministériel du 30 mars 1966, votre Commission des Finances regrette de même qu'il ne soit pas possible de fournir de prévisions d'activité en l'absence de montants précis des dotations.

Elle observe, en outre, que se pose le problème de l'adéquation des moyens aux missions prévues par les derniers comités interministériels de l'aménagement du territoire (20 décembre 1982 et juillet 1983) ou à prévoir dans le cadre plus général de la décentralisation et des contrats de plan Etat-Régions.

S'agissant enfin du service d'études et d'aménagement de la montagne (SEATM), il faut rappeler en préalable que le SEATM est un service de la direction de l'Urbanisme et des Paysages mis à disposition de la direction du Tourisme. Il comprend 20 agents répartis entre Chambéry et Toulouse.

Les interventions principales du SEATM concernent surtout la procédure des unités touristiques nouvelles (81 dossiers présentés en 1982-1983) et s'assortissent de missions à l'étranger, le plus souvent effectuées avec le concours de l'agence pour la coopération technique industrielle (ACTIM).

Le programme prévisionnel du service porte sur un total de 16,72 millions de francs. Ce programme se répartit de la façon suivante :

CONTRATS DE PLAN	
Action d'observatoire économique	600
Hôtellerie-Meublés	2 600
Contrat de stations	4 000
Promotion de la technologie de la neige	500
Sites neufs (alpin-fond).....	5 000
TOTAL	12 700
HORS CONTRATS DE PLAN	
Etudes	1 200
Aide aux associations	500
Actions expérimentales.....	500
Fonctionnement	1 820
Prélèvements généraux	- pm -
TOTAL	4 020

2. Les interventions publiques :

S'agissant des crédits d'interventions publiques (Titre IV), il faut souligner :

- l'ouverture d'un chapitre 43.01 (nouveau) abondé à hauteur de 5,841 millions de francs en faveur des activités éducatives et culturelles du tourisme associatif. Ces crédits sont ouverts au titre du programme prioritaire d'exécution du IXe Plan n°7 « Vendre mieux en France et à l'étranger » ;

- l'augmentation de 28,84 % des subventions de fonctionnement (chapitre 44.01 article 20) accordées aux organismes à vocation touristique, tels que les comités régionaux et départementaux et diverses associations ;

- l'augmentation de 12,14 % des subventions de fonctionnement (chapitre 44.01 article 50) accordées aux organismes de promotion touristique.

Globalement, les crédits du titre IV connaissent une progression de 24,74 %. Ils constituent l'aspect le plus positif du projet de budget pour 1984, grâce notamment à l'effort fait pour la promotion du tourisme.

Votre Commission des Finances constate que les crédits du chapitre 44.01 (actions d'intérêt touristique), connaissent une progression de 6,19 % par rapport à 1983 qui répond au lancement du programme 7 d'exécution du IXe Plan « Vendre mieux en France et à l'étranger ».

Mais elle rappelle qu'elle avait, en 1982, émis le vœu qu'une réflexion soit menée sur l'utilisation des crédits de l'article 20 (Organismes à vocation touristique). Au vu des listes des bénéficiaires de ces crédits, elle estime que leur utilisation constitue un **saupoudrage non significatif** et qui engendre des inégalités, tout en rendant dépendants de l'Etat pour leur fonctionnement des organismes de caractère souvent privé.

Votre Commission des Finances souhaite donc que, dans le cadre de la décentralisation, une réflexion d'ensemble soit menée à cet égard. Pour l'Etat, il y a là matière à se désengager au profit des régions, des départements voire des communes, mieux placées à l'évidence pour juger de l'opportunité d'une subvention.

Par ailleurs, le chapitre 20 permet à l'Etat de soutenir certains comités régionaux de tourisme, ce qui est bon. Mais il est permis de se demander si chacune des régions ne serait pas mieux placée pour ce type d'action. A cet égard, la proposition de loi du Sénateur Boeuf, adoptée à l'unanimité du Sénat, en 1982, devrait apporter des éléments de solution si elle est discutée par l'Assemblée Nationale.

Evidemment, une telle décentralisation devrait s'accompagner d'un allègement des prélèvements de l'Etat sur les contribuables au profit des régions.

Enfin, votre Commission des Finances observe que, s'agissant du chapitre 44.01, la consommation des crédits est proportionnellement plus lente que dans les autres chapitres du titre IV. Certains crédits restent parfois inemployés pour les motifs divers (dossiers non parvenus à temps, annulations de projets). Il y a, en ce domaine, des améliorations à trouver.

II - LES DEPENSES EN CAPITAL : FLECHISSEMENT INQUIETANT

Les dépenses en capital, qui représentent seulement 22,16 % des crédits du Secrétariat d'Etat, connaissent une contraction de 34,24 % en crédits de paiement et de 28,54 % en autorisations de programme. Cette évolution qui fait suite à une évolution comparable en 1983 est, il faut le préciser, due pour partie à la globalisation des subventions d'équipement.

Ces dépenses se répartissent comme suit :

CHAPITRES/ ARTICLES	AP 1984	CP 1984
56.01	MEMOIRE	MEMOIRE
56.02	13.700.000	12.000.000
66.01-10	59.530.000	31.470.000
66.01-20	7.550.000	11.340.000
66.02	MEMOIRE	MEMOIRE
TOTAL TITRES V ET VI	80.780.000	54.810.000

1. Les investissements exécutés par l'Etat

● S'agissant des investissements exécutés par l'Etat (Titre V), on constate une baisse de 26,18 % des autorisations de programme et de 33,18 % des crédits de paiement. Cette baisse affecte aussi bien les aménagements touristiques en montagne (- 33,14 % en CP) que sur le littoral (- 33,14 %) et à la campagne (- 33,3 %).

Il convient de rappeler que les crédits du chapitre 56.01 (études d'aménagement) ne sont abondés qu'en cours d'exercice par des transferts, notamment en provenance du fonds interministériel pour la qualité de la vie.

● S'agissant des **unités touristiques nouvelles en montagne**, l'initiative de la procédure venant des communes, il ne peut y avoir de planification précise des examens. On peut toutefois citer, avec les réserves d'usage, les projets suivants pour la fin de 1983 ou 1984 :

SAVOIE	ALPES MARITIMES
- Beaufort	- Val d'Isère
- La Rosière	- Isola 2000
- Val Fréjus	HAUTE SAVOIE
- Termignon	- Seythenex
- La Plagne	JURA
- St François Longchamp	- Metabief
- Valmorel	- Les Rousses
- Valloire	ISERE
- Caramagne	- Alpe d'Huez
- Aussois	- Auris
ALPES DE HAUTE PROVENCE	- La Morte
- Allos	- Les Sept Laux
- Bayons	HAUTES ALPES
- Montclar	- La Guisanne
- Sainte Anne	

● S'agissant des crédits du chapitre 56.01, votre Commission observe que la consommation des autorisations de programme est à peu près satisfaisante mais que celle des crédits de paiement reste faible surtout pour les opérations longues et complexes.

2. Les subventions d'équipement : des insuffisances apparemment inévitables

S'agissant des subventions d'investissement accordées par l'Etat (Titre VI), on constate :

- une contraction de 29,21 % des crédits de paiement de la subvention aux villages de vacances et hébergements polyvalents et de 45,81 % de la subvention au camping, caravaning et aux parcs résidentiels de loisirs ; votre Commission des Finances souligne qu'en ce dernier domaine, les besoins restent pourtant grands, non seulement pour les extensions de terrains mais aussi pour le gros entretien et les réparations ;

- l'inscription pour mémoire des subventions pour divers équipements touristiques (chapitre 66.02), elle aussi abondée en cours d'exercice par des crédits interministériels.

Pour 1984, s'agissant du chapitre 66.01 - article 10, les perspectives du budget (31.470.000 F) apparaissent, seion les services concernés eux-mêmes, « tout à fait insuffisantes ». Il serait en effet improbable qu'il y ait des reports et des crédits sans emploi d'un montant important au 31 décembre 1983.

En outre, de grosses opérations ont été lancées en 1982 et 1983 et donneront lieu à des demandes importantes de crédits au cours de l'exercice budgétaire 1984.

S'agissant du chapitre 66.02, votre Commission des Finances observe en outre que si la consommation des autorisations de programme est à peu près satisfaisante, celle des crédits de paiement reste faible ; cela est particulièrement net pour les villages de vacances et les équipements. On peut constater que ce phénomène concerne plus spécialement des opérations sollicitant de nombreux intervenants, tant sur le plan du financement que de la programmation et du suivi administratifs.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que les collectivités locales désireuses d'investir - de même d'ailleurs que les particuliers - se trouvent affrontées à de grandes difficultés pour obtenir du crédit (1).

(1) cf. Annexe - Le crédit à l'équipement touristique.

SECTION 3

UN BUDGET PLUS COHERENT ET SELECTIF MAIS DONT LE CARACTERE INCI TATIF MARQUE UN PALIER

I. UN BUDGET PLUS COHERENT

Après les efforts de régularisation dans l'utilisation des crédits observés en 1982, le projet de budget pour 1984 comporte deux éléments d'amélioration dans sa présentation par rapport aux années précédentes.

- D'une part, les crédits du Tourisme sont réunis dans un fascicule bleu spécifique et non plus sous forme d'une section d'un fascicule comportant d'autres crédits. Cette nouvelle présentation est due au passage déjà signalé des services du Tourisme sous la tutelle du ministère du Commerce extérieur. Elle permet une lecture beaucoup plus simple des crédits.

- D'autre part, les crédits relatifs à l'administration centrale et à l'inspection générale du Tourisme cessent de figurer à la section commune du budget du Temps libre et sont intégrés aux autres crédits du Tourisme, dans le titre III (Moyens des services). Cette nouvelle présentation entraîne mécaniquement une croissance des dépenses de ce titre et ne doit pas être interprétée comme un effort fait en faveur du tourisme, il convient de le souligner. Elle constitue, en revanche, une clarification utile que l'annexe F (page 75 du fascicule bleu) permet d'apprécier aisément.

II. UN BUDGET NECESSAIREMENT PLUS SELECTIF

La contraction des crédits pour 1984 impose, de façon drastique, une sélection des objectifs. Votre Commission des Finances observe qu'une telle perspective n'est pas en soi regrettable. Dans une conjoncture de rigueur budgétaire, si l'expression de regrets sur l'insuffisance globale des crédits se conçoit, il faut lui préférer une réflexion sur la consommation et l'utilisation des crédits.

Deux axes semblent avoir été privilégiés en 1984, sur la base de la priorité donnée à l'analyse du tourisme comme activité économique exportatrice : d'une part, la promotion ; d'autre, l'amélioration de l'outil statistique.

1. La promotion

- S'agissant de la promotion à l'étranger, les crédits restent relativement modestes eu égard aux besoins.

En 1983, les actions menées ont été relativement ponctuelles et à court terme.

Un effort particulier a été consenti en faveur des Etats-Unis, mais axé surtout sur des actions vers les professionnels. Sur un marché où la concurrence s'exerce d'une manière aussi vive, il était impossible, selon les services concernés, de lancer des campagnes publicitaires de grande ampleur. A titre d'exemple, rappelons qu'une page dans une revue comme Time Magazine, coûte désormais plus de 800.000 francs. Il eût fallu par conséquent consacrer un budget d'au moins 4 millions de francs à une campagne minimale. C'est par conséquent une action sélective qui a été retenue : l'action en faveur du tourisme d'affaires (publicité dans les revues spécialisées, participation systématique à tous les salons spécialisés, soutien à des opérations de promotion - prospection commerciale lancée par l'hôtellerie de chaîne française aux Etats-Unis,...).

Au cours du premier trimestre, des crédits spécifiques ont, en outre, été dégagés par le Premier Ministre et destinés à permettre de réaliser des opérations dont le résultat économique devait se faire sentir dès 1983.

Enfin, une partie des crédits interministériels consacrés au plan d'urgence pour « l'été français » a été utilisée pour lancer ou conforter des actions publicitaires sur les marchés à devises fortes.

Le projet de budget pour 1984 donne à la promotion sur les marchés étrangers un caractère prioritaire puisque les crédits qui lui sont consacrés avec 33,5 millions de francs (dont 21,3 millions de francs pour les crédits de promotion de nos bureaux à l'étranger) augmentent de 53,27 % (+ 56,1 % pour les crédits des représentations du tourisme).

Il faut rappeler que, dans le cadre du programme prioritaire d'exécution n° 7 « Vendre mieux en France et à l'étranger », des mesures nouvelles à hauteur de 2,003 millions de francs permettent de majorer les subventions de fonctionnement du chapitre 44.01 pour le développement des actions touristiques.

Pour 1984, il est envisagé de poursuivre et d'amplifier les efforts menés en 1983 sur les marchés classés prioritaires :

- les Etats-Unis où il s'agit de conforter les bonnes positions acquises en 1983 en partie en raison du taux de change favorable. Les manifestations marquant le 40ème anniversaire du débarquement allié en Normandie constitueront l'un des thèmes de la campagne publicitaire lancée en 1984 ;

- l'Allemagne où le tassement relevé en 1983 doit être l'occasion d'un effort nouveau et plus sélectif en direction de certaines catégories de clientèle et de certains produits touristiques comme le tourisme fluvial.

Il conviendra par ailleurs, selon les services concernés, de « croiser ces priorités géographiques avec une approche plus affinée de promotion de produits touristiques, en étroite association avec les régions et les professionnels du tourisme ». Les campagnes de publicité devront renvoyer à des produits précis. Des actions sont notamment envisagées sur la promotion de la montagne d'été (avec un ouvrage particulier sur les marchés allemands et du Benelux), du littoral hors saison, du tourisme fluvial, du golf.

- Le Groupement d'Intérêt Economique « Bienvenue France » constitué en 1979 avait pour mission d'unir dans la structure la plus légère possible, les moyens financiers des professionnels pour effectuer des opérations de promotion et de pré-commercialisation touristiques sur les marchés étrangers.

Les pouvoirs publics avaient à l'époque soutenu l'entreprise et décidé de fournir l'apport financier initial pour permettre à l'organisme de fonctionner. En fait la participation de l'Etat devait prendre la forme d'une subvention de type classique, renouvelée chaque année.

En 1982, le ministre du Temps libre et le secrétaire d'Etat chargé du Tourisme décidaient d'amorcer une réflexion approfondie sur la mission du G.I.E. et il fut décidé de ne pas faire apparaître au projet de budget 1983 de subventions spécifiques en sa faveur.

Les experts du groupe tourisme et loisirs réunis dans le cadre des travaux préparatoires du IX^e Plan recommandèrent dans leur rapport, déposé en février 1983, la suppression pure et simple du G.I.E. Bienvenue France et la création d'un organe de promotion intégrant dans sa composition l'Etat.

Des contacts préliminaires avec les principaux partenaires avaient du reste déjà été amorcés par le ministre du Temps libre. Mais ces travaux subirent un léger temps d'arrêt à la suite du remaniement gouvernemental de mars 1983. Toutefois, le conseil interministériel sur le tourisme du 26 juillet 1983 a décidé que la création du nouvel organe de promotion devrait intervenir avant le 1^{er} janvier 1984, le terme naturel du G.I.E. étant mars 1984.

Votre Commission des Finances émet le souhait que soit constitué un organisme doté de moyens suffisants pour lui permettre d'élaborer et de mettre en oeuvre une véritable stratégie de la promotion commerciale sur les marchés étrangers. A cet égard, les suggestions, faites par M. le sénateur Vallon, de création d'un fonds de promotion touristique (J.O. débats Sénat - séance du 11 octobre 1983) apparaissent intéressantes.

- S'agissant de la promotion sur le marché national, deux faits principaux méritent d'être soulignés : l'évolution de l'Association nationale pour l'Information touristique et, d'autre part, le rôle des organismes décentralisés de promotion touristique.

● l'Agence Nationale pour l'Information Touristique (A.N.I.T.) est un établissement public national dont le décret portant création n° 82.609 du 7.7.82 est paru au journal officiel du 14.7.82.

La mise en place effective de l'A.N.I.T. date du début du mois de mai 1983. L'Agence a intégré la totalité du personnel de l'association dissoute « France Information Loisirs » (F.I.L.).

Le budget de l'A.N.I.T. en 1983 s'est élevé à 4 millions de francs :
- 3 millions de francs votés par le parlement dans le cadre de la loi de finances pour 1983 ;

– 1 million de francs attribué pour la participation de l'Agence à la campagne « L'Eté Français ».

Depuis sa mise en place effective, l'A.N.I.T. a développé un certain nombre d'activités :

– activités traditionnelles qui étaient assurées auparavant par l'association « France Information Loisirs », à savoir, réponses au public et envois de documentation.

– activités nouvelles : participation à la campagne « l'Eté Français », en liaison avec les services du Secrétariat d'Etat chargé du Tourisme.

Pour 1984, la subvention de fonctionnement à l'A.N.I.T. (chapitre 36.10) s'élève à 3.154.000 francs, soit une progression de 5,13 % par rapport à 1983.

Les perspectives d'activité de l'A.N.I.T. concernent la création d'un service national d'accueil et de renseignements, par courrier et par téléphone, auquel se rajoute un hall d'accueil du public situé 8, avenue de l'Opéra (lequel était jusqu'à présent fermé pour cause de travaux). Parallèlement, l'A.N.I.T. organisera en permanence dans ses vitrines, un certain nombre d'expositions avec les régions et les professionnels afin de faire connaître et de promouvoir les richesses touristiques françaises.

● La décentralisation de la promotion touristique :

– Votre Commission des Finances observe que le sort des comités régionaux de tourisme reste incertain. Ils reçoivent ponctuellement des subventions de fonctionnement en provenance du chapitre 44.01 du budget du Tourisme mais les dispositions, adoptées à l'unanimité par le Sénat, de la proposition de loi de M. le sénateur Boeuf n'ayant pas encore été discutées par l'Assemblée nationale, il n'a pas encore été possible de clarifier leur mission et leur articulation avec les autres organismes décentralisés de promotion touristique.

– L'article 59 de la loi du 2 mars 1982 sur les « Droits et libertés » des collectivités locales prévoit que le conseil régional règle les affaires de la région.

Il a notamment pour compétence de promouvoir le développement économique et l'aménagement de son territoire.

C'est dire qu'à travers l'aménagement, le conseil régional aura la maîtrise des programmes et des plans en matière touristique et pourra intervenir dans les investissements, la gestion et la promotion.

Pour les investissements notamment, l'abondement progressif de la dotation globale d'équipement devrait, théoriquement, laisser les collectivités locales, et notamment la région, libres de leurs choix, et simplifiera l'élaboration de leurs programmes. Mais les crédits sont insignifiants.

Les régions pourront également passer des conventions avec l'Etat pour mener en commun et cofinancer des opérations d'intérêt interrégional ou national.

Dans le cadre de la loi du 2 mars 1982, les régions peuvent mener toutes actions utiles pour promouvoir leur territoire. Ainsi des contrats de plan Etat-Région seront conclus avec le ministère du Commerce extérieur et du Tourisme qui participera à la mise en œuvre de programmes pluriannuels de développement touristique régional. Ces programmes devront être cohérents et s'inscrire dans une politique harmonieuse d'aménagement touristique du territoire. L'Etat aura principalement un rôle de conseil technique et de coordination de l'activité touristique des régions.

D'ores et déjà les contrats de plan retenus recevront une première application en 1984 et des crédits spécifiques, correspondant à la part de l'Etat dans leur financement, seront dégagés.

– L'élaboration des schémas de développement des loisirs associe, sous l'égide des élus régionaux, tous les partenaires concernés, et en particulier les acteurs départementaux, qui sont ainsi amenés à préciser leurs propres orientations. C'est d'ailleurs souvent à cette occasion que certains départements mettent au point leur propre schéma.

Les schémas approuvés par les assemblées régionales sont encore peu nombreux. Ils serviront de référence aux contrats de plan Etat-Région.

Il s'agit de schémas d'organisation des actions de développement.

Avant formulation des aides de l'Etat, les régions Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur avaient déjà élaboré des éléments de politique régionale. Si l'on s'en tient aux seuls schémas régionaux élaborés avec l'aide de l'Etat :

● cinq sont terminés et adoptés : Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Limousin, Centre,

● neuf ont reçu le concours de l'Etat et débouchent directement sur la préparation des plans régionaux et des contrats Etat-Région : Bourgogne, Champagne-Ardenne, Auvergne, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Bretagne, Haute-Normandie, Aquitaine et Languedoc-Roussillon.

Votre Commission des Finances s'interroge sur l'appui fourni par les services du Tourisme aux organismes décentralisés de promotion touristique. D'une part, l'étude des crédits du chapitre 44.01 conduit à apprécier cette aide comme un saupoudrage au fond assez peu significatif. D'autre part, votre Commission s'interroge sur le caractère optimal du niveau retenu pour l'organisation des actions de promotion. Compte tenu de la taille relative de notre pays, la question est en effet de savoir si le meilleur délai d'intervention est au niveau national ou au niveau des diverses régions touristiques. Il y a, en ce domaine une réflexion à mener.

2) L'amélioration de l'outil statistique

L'expérience passée a montré -et votre Commission des Finances s'en était fait l'écho lors de l'examen du projet de budget pour 1983- que la maîtrise de la promotion du tourisme passe par une meilleure connaissance de ses flux physico-financiers, notamment au sein de la balance des paiements.

Cette exigence est prise en compte par les services du Tourisme. Ainsi, pour 1984, un chapitre 34.04 (nouveau) est-il abondé à hauteur de 2,5 millions de francs dans le cadre du programme prioritaire d'exécution n° 7 « Vendre mieux en France et à l'étranger ».

Il est, en outre, prévu que l'Agence nationale pour l'information touristique recherche avec les régions une bonne adaptation des outils informatiques et télématiques aux besoins des utilisateurs.

Cette action sera menée en collaboration avec l'Agence pour le développement et la direction générale des Télécommunications.

Dans le cadre d'une politique fixée par le ministère de l'Industrie et de la Recherche et du ministère du Commerce extérieur et du Tourisme, l'A.N.I.T. assurera la coordination et la convergence des études et des

expérimentations engagées en matière d'information et d'informatisation touristiques. Pour cela, elle organisera de façon permanente la concertation avec les organismes publics et professionnels concernés.

Par ailleurs, en 1984, un certain nombre d'observatoires régionaux de l'activité touristique permettront de mieux connaître l'économie du tourisme. Ces outils permettront la mise en place de mesures appropriées pour une meilleure harmonie des politiques régionales.

Il faut enfin évoquer le rôle des centres régionaux d'observation de l'activité touristique (CROAT) installés dans trois départements d'outre-mer depuis 1980-1981 (Réunion, Martinique, Guadeloupe).

Le CROAT est une structure légère, placée sous l'autorité du président du comité régional du Tourisme.

La mission des centres consiste à rassembler, exploiter et diffuser l'information statistique sur le tourisme et les loisirs. Leur activité s'exerce en collaboration avec les services locaux de l'INSEE qui apportent souvent leur appui technique et participent à la collecte des informations.

Les CROAT sont financés conjointement par le conseil général, l'établissement public régional, le FIDOM, la Direction du Tourisme ; celle-ci n'intervient toutefois pas dans l'élaboration du programme annuel d'activités, entièrement défini au plan local.

D'une manière générale, les opérations statistiques réalisées par les CROAT ou auxquelles ils participent ont pour but de recenser et d'évaluer les capacités d'hébergements touristiques, de mesurer et de suivre l'évolution de la fréquentation de certains hébergements, de réaliser des enquêtes sur les loisirs des populations locales. Ces statistiques sont régulièrement diffusées dans des notes de conjoncture.

III. UN BUDGET DONT LE CARACTERE INCITATIF MARQUE UN PALIER

1) L'évolution décevante des crédits au tourisme social

Si une politique interministérielle -dont le secrétaire d'Etat chargé du tourisme assure la coordination depuis le comité interministériel du 27 juillet 1983- est définie et si elle avait bénéficié, pour 1983, de certains efforts budgétaires, force est de constater que les crédits prévus pour 1984 sont modestes, pour ne pas dire, comme les services concernés eux-mêmes, « tout à fait insuffisants » alors même que les tarifs de l'hébergement social tendent à s'aligner sur les tarifs des hébergements ordinaires, ce qui est regrettable.

Ainsi, au sein du chapitre 66.01 (Subventions d'équipement pour le tourisme social) observe-t-on que :

- les subventions aux villages de vacances et hébergements (article 10) n'atteignent, pour 1984, que 31,47 millions de francs en crédits de paiement et 59,53 millions de francs en autorisations de programme, soit une régression respective de - 29,2 % et - 23,3 % ;

- les subventions au camping, caravaning et parcs résidentiels de loisirs (article 20) n'atteignent quant à eux que 7,55 millions de francs en autorisations de programme (- 59,28 % par rapport à 1983) et 11,34 millions de francs en crédits de paiement (- 45,81 %).

Cette évolution est liée à la montée en puissance de la dotation globale d'équipement.

Certes, dans le cadre du Plan « Destination France » lancé en mai 1983, une procédure d'urgence instruite dans un cadre dérogatoire et accompagnée de financements exceptionnels en faveur d'investisseurs tant publics que privés ou associatifs a été mise en place pour faciliter la création avant le 14 juillet 1983 d'un supplément d'offre d'hébergement de plein air et des prêts au taux bonifié de 9,75 % ainsi que des crédits d'un montant de 21,5 millions de francs ont été affectés à ce Plan dont 20 millions de francs de crédits exceptionnels qui ont permis la création d'environ 8.600 emplacements supplémentaires. Mais il semble à présent nécessaire de financer non plus tant des emplacements nouveaux que l'assurer l'entretien et les grosses réparations des emplacements existants.

S'agissant de la lutte contre le camping sauvage, dont votre Commission des Finances souligne la nécessité, il s'avère que les financements

actuels sont insuffisants pour couvrir les besoins. Aussi, en 1984, sera-t-il une nouvelle fois nécessaire de recourir aux fonds interministériels, difficilement contrôlables, mais qui restent la seule source de financement en ce domaine.

Par ailleurs, on constate un développement du **caravanage sauvage**, parfois avec une ampleur considérable entraînant un processus de **démembrement foncier préjudiciable**. Le début de 1984 devrait voir déboucher la proposition d'une politique nationale de maîtrise en ce domaine.

S'agissant enfin des gîtes ruraux qui ont, en 1983, au titre du chapitre 66.02 du Tourisme, reçu 16,5 millions de francs de transferts en provenance de fonds interministériels, dont 15 millions de francs dans le cadre de « Destination France », on constate une croissance sensible des hébergements (28.896 gîtes privés, 2.975 gîtes communaux et 3.518 chambres d'hôtes en 1983).

Pour 1984, l'apport de l'Etat pourrait consister en :

- une aide à la mise en place de ces groupements (SEATER-SEATM) ;

- un complément d'aide à l'investissement (crédits interministériels).

Par ailleurs, la possibilité d'un apport accru de l'Etat pour améliorer leur commercialisation est offerte par les contrats de plan.

2) Les débuts modestes du chèque vacances

L'institution du chèque vacances, décidée par voie d'ordonnance en mars 1982, s'est concrétisée en 1983 avec la mise en place d'une agence.

Une campagne lourde de publicité (5 millions de francs) a été entreprise, à la fois par courrier et à la télévision.

Au mois d'avril 1983, les premiers chèques vacances ont été émis et au mois de juin les premiers chèques furent présentés au remboursement.

Un premier bilan permet de tirer quelques enseignements :

- d'abord, lorsque les achats sont faits par les employeurs, il semble que le nombre réel des bénéficiaires soit extrêmement faible (5 % des salariés en moyenne par entreprise) ;

– ensuite les organismes sociaux ont marqué une certaine lenteur à réagir. La Caisse nationale d'allocations familiales, par exemple, semble dissuadée, pour des motifs d'ordre budgétaire et « philosophique », de transformer ses aides en chèque vacances ;

– enfin, la durée d'épargne exigée (8 mois) semble un frein au développement rapide du chèque vacances.

Des améliorations sont donc proposées :

- relèvement du plafond à 5.000 francs ;
- réduction de 8 mois à 4 mois de la période d'épargne.

Ces deux modifications auront, selon les services concernés, « un coût budgétaire limité ».

3) L'évolution médiocre des crédits d'études

La dotation du chapitre 34.03 (études générales) atteint 1.378.465 francs pour 1984 soit une augmentation de + 2,98 % par rapport à 1983 qui ne parviendra pas à couvrir la hausse attendue des prix.

Les crédits d'études pour l'aménagement touristique du territoire (chapitre 56.01) figurent pour mémoire en loi de finances initiale. Les critiques émises l'an passé par votre Commission des Finances sur le système d'abondement par des transferts en cours d'exercice valent encore pour 1984.

Par ailleurs, votre Commission des Finances persiste à s'interroger sur l'utilité du coût de certaines études financées par le Secrétariat d'Etat. Ainsi en est-il, peut-être, de l'étude d'expérimentation de huttes norvégiennes pour le tourisme dans le Massif Central qui n'a pas coûté, en mai 1983, moins de 120.000 francs.

Globalement, les crédits consacrés aux études ne peuvent inspirer un optimisme excessif.

Il convient, pour finir, d'évoquer le rôle de réflexion du Conseil supérieur du tourisme dont les travaux au cours de la session 1982-1983 ont porté sur la place de l'enfant dans le tourisme et sur l'autocar. Ces travaux constituent un effort d'imagination utile.

Le décret n° 83-923 du 20 octobre 1983 a aménagé la composition du Conseil supérieur du tourisme en prévoyant notamment qu'y siègeront les responsables de l'Agence nationale pour l'information touris-

tique et de l'Agence nationale pour les chèques vacances. Par ailleurs, un comité permanent assurera la coordination des travaux des sections. La section de l'aménagement touristique sera, quant à elle, composée de trois commissions spécialisées : montagne, littoral, espace rural.

4) Le nécessaire réaménagement des primes

Le système des primes à l'équipement des hôtels et des terrains de camping a fait l'objet d'une insertion dans le rapport public de la Cour des Comptes en 1983.

La Cour des Comptes émet deux séries d'observations :

- d'une part, l'intervention de plusieurs administrations -notamment le Tourisme et les Finances- explique la complexité et les hésitations de la réglementation ;
- d'autre part, l'aide perd progressivement son caractère incitatif et les procédures d'octroi en sont lourdes.

La Cour estime « déplorables » certaines pratiques administratives.

Elle rappelle que l'arrêté du 18 octobre 1982 a annulé 10,9 millions de francs en crédits de paiement au titre de l'aide pour l'équipement hôtelier et que les crédits pour 1983 ont été fixés « à un niveau modeste ». Elle observe que depuis le 1er janvier 1983, un nouveau vide juridique s'est créé faute d'un accord entre le Tourisme et les Finances. Elle estime, en conclusion, qu'une « révision d'ensemble s'impose d'urgence ».

Les réponses fournies par le Ministre des Finances et le Ministre du Commerce extérieur et du Tourisme ne sont pas entièrement satisfaisantes.

Pour le ministre des Finances, les observations de la Cour des Comptes ont déjà été suivies d'effet puisque trois mesures ont été prises :

- non reconduction des régimes de prime spéciale d'équipement hôtelier et de prime d'équipement des terrains de camping par décision du 11 avril 1983 ;
- extension du champ des prêts bonifiés ;
- globalisation des sommes représentatives de la prime à la modernisation de l'hôtellerie rurale de montagne au sein de la dotation globale d'équipement des départements.

Pour le ministre du Commerce extérieur, la complexité de la réglementation et le retard apporté à la mise en oeuvre des textes résultent du « caractère par nature multiforme et décentralisé de l'activité touristique » et du respect « des priorités des objectifs de la politique d'aménagement du territoire ».

S'agissant du caractère faiblement incitatif des primes et de la lenteur des procédures, aucune justification véritable n'est donnée.

Votre Commission des Finances ne peut que souscrire aux conclusions de la Cour des Comptes et émet le souhait que le système des primes soit réaménagé dans des délais appropriés.

Elle prend acte du décret n° 83-957 du 25 octobre 1983 qui instaure la possibilité de dérogations exceptionnelles aux conditions d'attribution de la prime à la modernisation de l'hôtellerie rurale de montagne dans des sites expérimentaux.

SECTION 4

DEUXIÈME DÉLIBÉRATION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours d'une deuxième délibération, intervenue le 18 novembre 1983, l'Assemblée a apporté un certain nombre de modifications aux crédits du Tourisme pour 1984 par l'adoption de trois amendements du Gouvernement.

Les modifications apportées se répartissent de la façon suivante :

	DO ou CP (en francs)
Titre III chapitre 36-10	+ 2 000 000
Titre IV chapitre 43-01	+ 2 000 000
Titre VI chapitre 66-01	+ 5 000 000
Total (DO + CP)	+ 9 000 000

Au total, les crédits du Tourisme sont modifiés de 9 millions de francs par rapport au projet initial de loi de finances.

A l'issue de la deuxième délibération par l'Assemblée nationale, les crédits globaux des services du Tourisme atteignent donc 256 395 834 francs (dépenses ordinaires + crédits de paiement), soit une augmentation de 8,01 % par rapport à 1983 en francs courants, ce qui constitue une perspective sensiblement moins défavorable que dans le projet initial.

L'effet de ces diverses mesures sur la répartition des crédits est le suivant :

Le détail des modifications intervenues se répartit comme suit :

	1984	Variation 1984/1983
Dépenses ordinaires	196 585 834	+ 27,2 %
Titre III	154 434 773	+ 26,22 %
Titre IV	42 151 061	+ 30,47 %
Dépenses en capital (CP)	59 810 000	- 28,24 %
Titre V	12 000 000	- 33,18 %
Titre VI	47 810 000	- 22,88 %
Total (DO + CP)	256 395 834	+ 8,01 %

● **Dépenses ordinaires :**

- 2 millions de plus pour le chapitre 36-10 (Agence nationale pour l'information touristique) dont les crédits atteignent donc 5 154 000 francs, soit une augmentation de 71,8 % par rapport à 1983. Cette substantielle majoration devrait permettre à l'A.N.I.T. d'améliorer son fonctionnement pour sa deuxième année d'existence et répond aux engagements pris par le Gouvernement au cours de la première délibération.

- 3 millions de plus sur le chapitre 43-01 nouveau (Actions en faveur du tourisme associatif) dont les crédits atteignent donc 7 841 000 francs et croissent de 34,24 % par rapport à la dotation initialement prévue, ce qui répond également à un engagement du Gouvernement.

● **Dépenses en capital :**

- 5 millions de plus en crédits de paiement sur le chapitre 66-01 (Subventions d'équipement pour le tourisme social) dont les crédits atteignent, en définitive 47 810 000 francs, ce qui limite le fléchissement à 26,88 % par rapport à 1983. Cette légère amélioration, qui correspond à un engagement du Gouvernement, devrait permettre de mener des actions en faveur des villages de vacances.

Ces majorations de crédits peuvent être interprétées comme des efforts en faveur de la promotion sur le marché national et en faveur du tourisme social, ce qui correspond à des souhaits exprimés dans le présent rapport spécial.

ANNEXE**LE CRÉDIT A L'ÉQUIPEMENT
TOURISTIQUE**

**Source : Secrétariat d'État au Tourisme
(septembre 1983)**

La dotation des crédits sur F.D.E.S., arrêtée en 1981 à 250 MF et en 1982 à 280 MF a été supprimée le 15 juin 1982. Les montants concernaient l'ensemble des investissements touristiques (hôtellerie, villages de vacances, camping, thermalisme), aucune enveloppe n'ayant été attribuée à chaque secteur en particulier.

Pour l'année 1982 jusqu'au 15 juin, les prêts étaient accordés au taux de 9,5 % (ramené à 8,5 % pour les créations), pour une durée de 20 ans au plus.

À quelques exceptions près (plafond unique fixé à 30 chambres pour le secteur de l'hôtellerie en 1981), ce régime était identique à celui qui était en vigueur en 1981. En revanche, une sélection parmi les programmes finançables en 1980 avait été opérée, puisque dès 1981, les opérations de simple modernisation ainsi que toutes les opérations concernant les établissements rattachés à des chaînes hôtelières se voyaient exclues du bénéfice de ces prêts F.D.E.S.

Pour le deuxième semestre 1982, les prêts F.D.E.S. ont été remplacés par des prêts spéciaux d'investissement tourisme au taux général de 13,50 % ramené à 12 % pour les investissements de tourisme social. Les critères d'attribution sont restés les mêmes. En fin d'année, les taux ont été ramenés respectivement à 12,75 % et 11,25 %.

Depuis 1983, ces prêts ont été remplacés par des prêts spéciaux à l'investissement (P.S.I.) au taux de 9,75 % pour le tourisme à vocation sociale et des prêts aidés aux entreprises (P.A.E.) au taux de 11,75 % au profit des autres investisseurs. Le tableau 2 récapitule les conditions d'attribution de ces P.S.I. et P.A.E.

Les indications suivantes précisent les différents prêts accordés pour la création de villages de vacances :

● **Prêts spéciaux Tourisme**

Ce système remplace les crédits du Fonds de développement économique et social accordés aux investissements touristiques et supprimés depuis la fin du premier semestre 1982. Le financement en est assuré sur les ressources d'emprunts obligatoires du Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises.

Ces prêts bonifiés peuvent financer la création, l'extension ou la modernisation des hébergements touristiques ainsi que des équipements collectifs qui leur sont liés.

Leur durée est comprise entre 8 et 20 ans et peut être assortie de différés d'amortissement de 2 à 4 ans selon la nature de l'investissement. La quotité des prêts est de 70 % du montant des investissements hors taxes ; elle est calculée nette de subvention d'État.

Deux types de prêts existent :

1) Les prêts spéciaux au tourisme à vocation sociale accordés au taux de 9,75 %. Ils sont destinés aux :

- villages de vacances à but non lucratif (établissements répondant aux normes définies par l'arrêté du 8 décembre 1982) ;
- maisons familiales de vacances ;
- auberges de jeunesse ;
- terrains de camping-caravanage.

Les bénéficiaires en sont :

- les associations de la loi de 1901 ou les organismes de l'économie sociale agréés, pour eux-mêmes, ou pour leurs établissements par leurs administrations de tutelle ;

- les collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte et organisme d'HLM habilités, dès lors qu'ils ont conclu une convention de gestion avec une organisation visée plus haut dont la durée est au moins égale à celle du prêt (jusqu'à un montant de prêt de 20 millions de F ; au-delà, le prêt est consenti aux conditions des concours aux collectivités locales de la C.D.C.).

En zone de montagne, les travaux de réhabilitation ou de création d'hébergements touristiques ne répondant pas aux normes des villages de vacances peuvent sous certaines conditions bénéficier de ces prêts spéciaux.

Les organismes bénéficiaires de ces prêts doivent s'engager à accueillir tout public en toute période d'exploitation.

2) Les prêts aidés au tourisme

Accordés au taux de 11,75 %, ils sont consentis aux villages de vacances, maisons familiales ou terrains de camping dont les maîtres d'ouvrage ne répondent pas aux conditions des prêts au tourisme social, notamment aux investissements entrepris par les comités d'entreprises, comités d'œuvre sociale, services sociaux d'administrations ou par des organismes à but lucratif.

Dans le cas de villages de vacances constitués en totalité ou en partie de gîtes dispersés (arrêté du 28 janvier 1983), les propriétaires privés qui auront mis des hébergements à la disposition d'un exploitant pendant au moins dix ans pourront bénéficier des prêts aidés au tourisme pour le financement des travaux de réhabilitation.

Les installations communes sont, quant à elles, financées au taux de 9,75 % si l'exploitant répond aux conditions posées pour l'octroi des prêts spéciaux au tourisme à vocation sociale.



Ces prêts aidés sont aussi consentis aux hôtels 1 et 2 étoiles (aux hôtels rattachés tourisme en zone de montagne sous certaines conditions, et aux 3 étoiles dans les stations thermales classées) pour la création, l'agrandissement, la modernisation ou la reprise d'un hôtel ancien.

Quant aux hôtels de catégorie 3 étoiles ou plus, ils peuvent en bénéficier quand ils contribuent à l'accueil en France de clientèle étrangère non résidente.

Les établissements prêteurs ont compétence – en ce qui concerne leurs instances centrales (en liaison avec les ministères techniques concernés) pour toutes les décisions portant sur des projets dont le montant de prêts bonifiés est compris entre 2 millions et 7 millions de francs.

– en ce qui concerne leurs délégations régionales, jusqu'à 2 millions de francs.

Le comité 1 bis du F.D.E.S. continue, quant à lui, de donner un avis sur les projets importants dont les montants de prêts aidés sont supérieurs à 7 millions de francs ainsi que sur les projets nécessitant d'éventuelles dérogations.

● Prêts aux conditions du marché

Le C.E.P.M.E., le Crédit National et le Crédit Coopératif, consentent en outre des prêts complémentaires dont le taux était de 15,80 % sur une durée de 8 à 15 ans (20 ans pour une création d'équipement). Ce taux est passé à 15,25 % en septembre. Ces prêts ne s'appliquent toutefois qu'à un nombre très limité de dossiers, qui ne peuvent remplir les conditions exigées pour les prêts à 9,75 et 11,75 %.

● Caisse nationale de Crédit Agricole

Les prêts sont accordés principalement aux collectivités locales pour l'aménagement de villages de vacances. Les taux pratiqués sont les suivants :

- prêts bonifiés ; jusqu'à 11 % pour 9 ans avec une priorité aux projets subventionnés par le ministère de l'Agriculture ou le F.I.D.A.R. ;
- prêts non bonifiés ; de 13,90 % à 15,25 % selon la durée.

Les associations, ou comités d'entreprises, peuvent également obtenir des prêts pour la construction de maisons familiales de vacances ou de villages de vacances à condition que l'opération soit prévue en milieu rural (communes de moins de 12 000 habitants). Les taux sont de 13,50 % à 15,50 % selon la durée.

Les demandes de prêts sont déposées à la caisse départementale ou régionale qui instruit les dossiers et prend les décisions. La décision n'est rendue par la caisse nationale que si le prêt sollicité dépasse 2,5 millions de francs.

Le Crédit Agricole a aussi mis à la disposition des collectivités locales en 1983 une enveloppe de prêts de 50 MF au taux de 11,75 %.

● **Caisse des dépôts et consignations**

Des prêts peuvent dans certains cas être consentis par la Caisse des dépôts et consignations, soit aux collectivités locales (prêts garantis), soit à des associations sociétés d'économie mixte... (prêts non garantis).

Leur taux est de 11,75 % sur 20 ans à 12,25 % sur 30 ans pour les prêts garantis, 15,25 % sur 20 ans à 15,75 % sur 30 ans pour les prêts non garantis.

Au titre de 1983, la C.D.C. a mis à disposition des collectivités locales pour le financement des investissements de remontées mécaniques 50 MF de prêts au taux de 11,75 % et la C.A.E.C.L. 300 MF au taux de 15,50 %.

La Commission des Finances a examiné les crédits du projet de budget du Tourisme pour 1984 au cours de sa séance du 19 octobre 1983.

Compte tenu des observations présentées dans le présent rapport spécial, votre Commission des Finances vous propose de ne pas adopter les crédits demandés.