

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XVI

TOURISME

Par M. Paul MALASSAGNE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Jacques Valade, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collob, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis Caiveau, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debaveleere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Philippe François, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kausa, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e légis.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 28), 400 (tome XII), et T.A. 43

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 25) (1986-1987).

Lois de Finances - Aménagement du Territoire - Hôtels et restaurants - Tourisme.

SOMMAIRE

	Pages
I. L'ECONOMIE DU TOURISME	7
1) Le tourisme et la balance des paiements : des résultats mitigés.....	7
2) Le tourisme dans l'économie française : une industrie à part entière.....	8
3) L'évolution de la fréquentation en 1985.....	9
a) la stabilisation du taux de départ en vacances.....	9
b) l'éternel problème de l'étalement des vacances.....	10
c) la saison d'hiver 1985-1986.....	10
d) la tendance de la saison d'été 1986	11
 II. LE BUDGET ET LA NOUVELLE POLITIQUE DU TOURISME.....	 12
1) La nouvelle politique du tourisme	12
a) un programme en quatre objectifs.....	12
b) ... qui s'accompagne de réformes de structure.....	12
2) Le budget du tourisme	13
a) des crédits stabilisés	13
b) une mesure positive : la suppression de la taxe sur certains frais généraux	14

III. L'EFFORT DE PROMOTION..... 15

1) Les actions de promotion du tourisme français à l'étranger 15

2) La réforme de l'A.N.I.T..... 16

IV. LE TOURISME RURAL : UNE RICHESSE ENCORE MAL EXPLOITEE..... 17

1) Les atouts de l'espace rural 17

2) Les moyens et les limites du développement 19

a) *les procédures d'aménagement* 19

b) *les aides de l'Etat et des collectivités publiques* 19

c) *les limites* 20

3) Les réformes positives 21

V. LE TOURISME SOCIAL..... 22

1) Le chèque-vacances : la nécessité d'une réforme 22

2) Les aides à l'investissement en équipements pour le tourisme associatif 23

a) *les subventions* 23

b) *les prêts bonifiés* 24

VI. ASPECTS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE DU TOURISME	25
1) Le secteur hôtelier	25
<i>a) la réforme des normes de classement</i>	25
<i>b) vers la libération des prix de l'hôtellerie</i>	25
2) Les problèmes particuliers des communes touristiques et des stations classées.	26
<i>a) l'évolution de la dotation particulière de la D.G.F.</i>	26
<i>b) la réforme attendue du système de classement</i>	27
3) La politique de la C.E.E. en matière de tourisme	27
<i>a) le poids économique du tourisme pour l'Europe</i>	28
<i>b) les propositions de la commission</i>	28

Mesdames, Messieurs,

L'administration du tourisme, rattachée jusqu'en mars 1986 au commerce et à l'artisanat, se trouve désormais réunie à l'Industrie et aux P. et T. Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur cette initiative, qui semble témoigner d'un changement d'état d'esprit. Votre rapporteur espère qu'il s'agit là de la reconnaissance de l'importance considérable du tourisme dans l'économie nationale et de son caractère d'industrie performante (plus de 12 % de la consommation finale des ménages).

Le budget du tourisme ne représente pourtant, avec 290 millions de francs qu'une part dérisoire du budget de l'Etat, soit 0,027 %.

Laissant au rapporteur spécial de votre commission des finances le soin d'examiner dans le détail les dotations du projet de loi de finances pour 1987, votre rapporteur pour avis s'attachera à retracer la situation et l'évolution d'un secteur qui compte parmi les plus dynamiques et novateurs de notre économie.

I. L'ECONOMIE DU TOURISME

1) Le tourisme et la balance des paiements : des résultats mitigés

Constamment excédentaire, le poste « voyages » de la balance des paiements dégage un solde en croissance continue depuis 1973.

Le tableau suivant retrace son évolution depuis 1981, en millions de francs :

	Recettes	Dépenses	Solde	Taux de couverture
1981	39.340	31.232	8.108	1,260
1982	46.016	33.895	12.121	1,358
1983	55.075	32.631	22.444	1,688
1984	66.401	37.324	29.077	1,779
1985	71.033	40.797	30.236	1,741

Ces résultats qui démontrent encore une fois le rôle essentiel du tourisme dans l'équilibre de la balance des transactions courantes, sont cependant moins bons que prévus, en raison du mouvement de récession qui s'est manifesté à partir du troisième trimestre.

Le resserrement du solde est dû à une moindre progression des dépenses touristiques des étrangers en France, mais aussi à une augmentation supérieure des dépenses touristiques des Français à l'étranger.

Il convient de souligner que plus de 80 % des recettes proviennent des pays de la communauté européenne, des Etats-Unis et de la Suisse, soit respectivement 33 %, 31 % et 16 % environ de l'ensemble des recettes.

Avec 71 milliards d'exportation, c'est-à-dire de rentrées de devises, le tourisme représente un chiffre d'affaires égal à celui de l'agriculture, égal aussi à celui de l'industrie agro-alimentaire et supérieur de 46 % à nos ventes d'automobiles.

Il s'agit donc bien d'un secteur essentiel pour l'économie française et la stabilisation actuelle doit appeler à la réflexion et justifie amplement les efforts renouvelés de promotion du tourisme français à l'étranger.

2) Le tourisme dans l'économie française : une industrie à part entière

Le tourisme contribue pour 300 milliards de francs au produit national brut, soit 8 %.

De plus, il emploie directement ou indirectement plus de 1,6 million de personnes, soit 9,3 % de la population active, contre 8,3 % en 1978 et pourrait dépasser les 2 millions en l'an 2000, soit 12 % des emplois.

Un poste créé dans le tourisme induit 0,7 emploi dans d'autres branches d'activité telles que le bâtiment et les travaux publics, l'agro-alimentaire ou les biens d'équipement.

Afin de conserver ses 15 % de parts de marché, alors que le nombre de touristes devrait doubler dans le monde à l'horizon 2000 et que la concurrence internationale se durcit, le tourisme français doit se moderniser et se libérer des contraintes qui le handicapent. Or, votre rapporteur pour avis est pleinement conscient de la fragilité des entreprises touristiques qui subissent de lourdes charges, notamment des charges de personnel, sans bénéficier en compensation des avantages attribués au secteur industriel.

De fait, la part du secteur des hôtels-café-restaurants dans la croissance des créations d'entreprises de l'ensemble de l'économie n'a été que de 5,6 %, alors qu'elle a été de 23,6 % pour les défaillances.

C'est pourquoi il souhaite qu'une action soit engagée afin de libérer les entreprises du tourisme des contraintes de trois types qui pèsent sur elles : contraintes sociales, fiscales et enfin contraintes en matière de fixation des prix.

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'un premier pas ait été accompli par le secrétaire d'Etat au Tourisme en espérant que cet effort sera poursuivi.

3) L'évolution de la fréquentation en 1985

a) la stabilisation du taux de départ en vacances

Durant l'hiver 1984-1985, 24,9 % de la population, soit 13,6 millions de Français sont partis en vacances. Ces chiffres sont légèrement inférieurs à ceux de l'année précédente, qui s'établissaient à 26,2 % et 14,3 millions de personnes. Le nombre de séjours et de journées de vacances en France a diminué, tandis que le nombre de séjours à l'étranger restait stable mais que la durée de ces séjours augmentait.

En été 1985, le taux de départ en vacances des Français s'est situé sensiblement au même niveau qu'en été 1984 soit 53,8 % contre 53,9 %. Cette stabilisation succède à la forte baisse enregistrée en 1984 et qui avait marqué un frein à la progression régulière observée depuis plusieurs années.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du taux de départs en vacances depuis 1981.

	1981	1982	1983	1984	1985
Vacances d'été	54,3	54,4	55,2	53,9	53,8
Vacances d'hiver	23,8	24,6	24,3	26,2	24,9

Il apparaît intéressant de présenter l'évolution souvent divergente des taux de départs en vacances d'été suivant la catégorie socio-professionnelle du chef de famille :

Évolution des taux de départ en vacances d'été suivant la catégorie socio-professionnelle du chef de famille

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Exploitants et salariés agricoles	13,4	19,1	20,1	23,0	22,2	17,7
Patrons de l'industrie et du commerce	61,7	58,2	54,3	56,4	52,5	53,1
Professions libérales et cadres sup	82,1	83,1	84,6	84,5	85,1	86,2
Cadres moyens	78,4	77,5	77,7	78,0	79,2	81,9
Employés	66,7	67,4	64,7	70,2	66,8	62,9
Ouvriers	50,6	53,2	53,2	52,2	50,7	49,2
Personnel de service	53,4	50,6	50,0	49,2	47,5	51,0
Autres actifs	80,3	73,7	74,9	74,9	68,0	66,5
Inactifs	36,5	36,0	37,3	38,8	37,9	40,2
Total	53,3	54,3	54,4	55,2	53,9	53,8

b) l'éternel problème de l'étalement des vacances

Des progrès ont encore été accomplis, et votre rapporteur pour avis s'en félicite, dans la diminution du nombre des entreprises fermées pour cause de congés. Ces entreprises représentaient 48 % des entreprises françaises en 1983, 41 % en 1985, elles ne sont plus que 37 % en 1986.

On doit aussi souligner les efforts réalisés par les professionnels du tourisme en faveur de l'étalement des vacances.

En 1984 et 1985, une carte dite «des stations longue durée», recensant les communes et stations offrant des prestations en juin et septembre accompagnées d'avantages tarifaires significatifs, a été diffusée en France et dans l'ensemble des pays européens.

En 1986, les services officiels français du tourisme à l'étranger ont été particulièrement sensibilisés à ces prestations qui favorisent l'allongement des saisons touristiques. Ils ont ainsi pu s'attacher à la valorisation particulière des produits touristiques correspondants.

c) la saison d'hiver 1985-1986

Dans l'ensemble et malgré un démarrage difficile dû à des conditions météorologiques défavorables, la saison d'hiver 1985-1986 a été bonne. C'est ce qu'ont déclaré 56 % des responsables des stations interrogées. Ils n'avaient été que 33 % en hiver 1985 à porter ce jugement. La fréquentation a été supérieure dans 57 % des stations (contre seulement 24 % l'année précédente). Par rapport à la saison précédente la durée moyenne de séjour est restée stable, autour de 7 jours.

Durant la saison, la part des étrangers dans l'ensemble de la clientèle des stations de sports d'hiver a été d'environ 16 % (20 % dans les Alpes du Nord, 13 % dans les Alpes du Sud, 15 % dans les Pyrénées). Les principales nationalités représentées, ont été les Belges (25 %), les Anglais (23 %), les Allemands (15 %) et les Hollandais (10 %).

58 % des stations ont encore ressenti une réduction du budget «vacances des touristes». Cette compression, toutefois moins forte que les années précédentes, aurait touché essentiellement la clientèle française. Pour la clientèle étrangère, on a noté une stabilité de ses dépenses de sports d'hiver dans 80 % des stations.

d) la tendance de la saison d'été 1986

Les premières estimations concernant la saison estivale 1986 laissent espérer des résultats assez satisfaisants. Le fait marquant de cette saison restera cependant la baisse du tourisme américain consécutive à la campagne de presse lancée aux Etats-Unis qui dénonçait l'insécurité en Europe. Cette désaffection des touristes américains a touché très sévèrement l'hôtellerie de haut de gamme, la baisse de fréquentation atteignant 30 à 50 % particulièrement en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

II. LE BUDGET ET LA NOUVELLE POLITIQUE DU TOURISME

1) La nouvelle politique du tourisme

a) un programme en quatre objectifs...

Le secrétaire d'Etat au tourisme a présenté un plan d'action pour le développement du tourisme qui s'articule autour de quatre axes :

- l'accueil est considéré comme l'un des éléments essentiels du produit touristique. Il convient donc de faciliter l'entrée des touristes sur le territoire national (mise en place de bureaux de détaxe rapide), de permettre un accès plus facile au patrimoine culturel (ouverture des musées) ou d'intensifier l'information destinée aux touristes étrangers;

- la connaissance des marchés est un élément indispensable au développement du tourisme. L'Etat se doit de mettre à la disposition des professionnels et des collectivités territoriales des statistiques fiables qui leur permettront de mieux connaître leur future clientèle;

- la promotion doit faire l'objet d'efforts accrus de la part de l'Etat, mais sans que celui-ci se substitue aux divers partenaires privés ou publics du tourisme;

- enfin, l'essor du tourisme social et familial relève du champ de compétence de l'Etat, dont les aides seront réorientées: plutôt que la création de lits en villages de vacances, il favorisera la rénovation du patrimoine existant et son amélioration par l'adjonction d'équipements sportifs, culturels et de loisirs.

b) ... qui s'accompagne de réformes de structure

Le secrétariat d'Etat au Tourisme a été profondément remanié afin de distinguer la structure administrative proprement dite et la structure d'action promotionnelle et de concertation.

- La Direction du tourisme est remplacé par une **Direction de l'Industrie touristique** dont les principales missions sont :

- . la mesure du poids économique du tourisme par les statistiques et la remise en route du compte annexe à la comptabilité publique;

- . le dialogue avec les autres grandes Directions de l'administration centrale concernées;

- . la réglementation et dérèglementation qui constituent les conditions de développement du secteur;

- . le développement du tourisme associatif et familial;

- . l'aide à la recherche des produits nouveaux.

- Un « **conseiller à l'image touristique** » de la France a été chargé de mettre en place une politique de promotion de l'image de la France et de préparer des campagnes de relations publiques en France et dans les pays considérés comme stratégiques au plan touristique.

- Enfin, les autres tâches commerciales, de promotion et d'information, essentiellement assurées jusqu'à présent par la sous-direction de la promotion, Bienvenue France, l'ANIT et les services français du tourisme à l'étranger, seront regroupées dans une entité nouvelle dénommée « **Maison-France** », dont le statut juridique sera défini par les associés.

Cette réorganisation de l'administration du tourisme est inspirée par la volonté de développer le dialogue et la coopération entre l'Etat, les professionnels et les partenaires des collectivités territoriales.

2) Le budget du tourisme

a) des crédits stabilisés

Les crédits consacrés au tourisme s'établissent dans le projet de loi de finances pour 1987 à 290 millions de francs contre 282,4 millions de francs en 1986, soit une **augmentation de 2,62 %**.

Les dépenses ordinaires des titres III et IV progressent de 3,09 % par rapport à 1985 et passent de 226 à 233 millions de francs.

Les crédits de paiement des titres V et VI enregistrent une progression de 1,8 %. Le tableau ci-dessous retrace leur évolution (en milliers de francs).

	1986	1987	Évolution
Titre V - investissements exécutés par l'État :			
● études pour l'aménagement touristique du territoire.....		2.700	
● aménagement touristique de la montagne, du littoral et de l'espace rural	13.960	15.230	
TOTAL.....	13.960	17.930	+ 28 %
Titre VI - subventions d'investissement accordées par l'État			
● subventions aux équipements touristiques	41.760	38.000	- 7 %

Votre rapporteur regrette toutefois que les nombreuses modifications qui affectent la présentation du budget du tourisme rendent délicate l'appréciation des évolutions de crédits.

b) une mesure positive : la suppression de la taxe sur certains frais généraux

Dans le cadre de la politique d'allègement des charges des entreprises, souhaitée par le gouvernement, la taxe annuelle de 30 % sur certains frais généraux, tels que les cadeaux, frais de réception ou frais de congrès sera supprimée progressivement sur trois ans. Son taux sera ramené à 20 % en 1987 puis 10 % en 1988. Elle sera supprimée en 1989. Ainsi, les méfaits de cette taxe sur l'industrie touristique, et notamment le tourisme d'affaires, devraient s'atténuer lentement.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette mesure, il regrette néanmoins que le gouvernement n'ait pas cru devoir revenir aussi sur l'application du taux majoré de T.V.A. aux hôtels quatre étoiles et aux loueurs de voiture, qui pénalise fortement l'hôtellerie.

III. L'EFFORT DE PROMOTION

1) Les actions de promotion du tourisme français à l'étranger

En 1986, la ventilation des crédits déconcentrés mis à la disposition des bureaux français du tourisme à l'étranger a été marquée par une triple volonté :

- augmenter globalement d'environ 10 % les moyens destinés à nos représentants,

- rééquilibrer ces moyens sur certains marchés en expansion dont les dotations ne correspondent plus au développement touristique enregistré. A cet égard, des efforts significatifs ont été faits sur le Canada (+ 80 %), la Grande-Bretagne et l'Italie (+ 30 %), l'Australie (+ 20 %), l'Autriche (+ 15 %), l'Argentine et le Brésil (+ 14 %);

- ouvrir de nouvelles représentations sur des marchés nouveaux amenés à connaître une expansion pour des raisons économiques (Venezuela) ou politiques (Inde-Egypte).

Comme chaque année, les actions de promotion menées sur les marchés étrangers ont pris la forme de participation à des salons professionnels et Grands Public, de montage de bourses touristiques, de publication, d'édition de brochures et de dépliants adaptés à la spécificité de chaque marché.

Il existe une volonté d'améliorer les techniques de diffusion de l'information touristique, en créant sur les marchés proches, où les touristes viennent à 80 % individuellement, un vrai réseau des concessionnaires français du produit touristique français à l'étranger.

D'autre part, l'amélioration des techniques de vente passe par une meilleure connaissance des marchés étrangers et par la mise en place d'une série d'indicateurs sur le tourisme étranger en France, informations qui seraient rediffusées rapidement aux professionnels français.

Le Secrétaire d'Etat au Tourisme a annoncé le 3 juillet dernier la nomination auprès de lui d'un conseiller pour l'image touristique de la France. Assisté d'une légère cellule de communication, il est chargé auprès du Secrétaire d'Etat d'assurer la stratégie de communication institutionnelle et de préparer les campagnes de relations publiques en France et sur les principaux marchés étrangers. Les actions entreprises ont porté notamment sur le marché américain et sur d'autres marchés lointains émetteurs de clientèle. Pour 1987, il est notamment prévu d'engager une campagne nationale de sensibilisation des Français aux exigences de l'accueil des touristes.

2) La réforme de l'Agence nationale pour l'Information touristique (A.N.I.T.)

L'Agence nationale pour l'information touristique est un établissement public créé par décret du 7 Juillet 1982 et placé sous la tutelle du secrétaire d'Etat chargé du tourisme par délégation du ministre de l'Industrie, des P. et T. et du tourisme.

Pour effectuer l'ensemble de ses tâches, l'A.N.I.T. dispose d'un personnel composé de 18 permanents, de vacataires et de T.U.C.

L'activité de cet établissement s'organise autour de cinq orientations essentielles : foires et salons, expositions continues au siège de l'agence et dans les départements, accueil et renseignements, assistance technique, études et recherches.

En 1987, l'action de l'A.N.I.T. s'intégrera dans le nouvel organisme de promotion « Maison de France », dont les structures sont actuellement à l'étude. En conséquence, les crédits correspondants qui s'élevaient à 13,6 millions de francs ont été transférés du chapitre 36-10 au chapitre 44-01 « Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif » dont la dotation passe de 49,1 millions de francs à 67,9 millions de francs, soit une progression de 38,2 %.

IV. LE TOURISME RURAL : UNE RICHESSE ENCORE MAL EXPLOITEE

Le tourisme en espace rural mobilise un nombre croissant de partenaires : collectivités territoriales, acteurs économiques et associations diverses, sur l'ensemble des régions.

La volonté locale de développement économique, la vie sociale et associative encore sauvegardée même dans les zones fragiles et les initiatives prises en équipements de loisirs communaux et intercommunaux, ajoutées aux richesses naturelles, patrimoniales, culturelles et historiques de l'espace rural français, confèrent à celui-ci une chance majeure de développement de ses capacités d'accueil touristique.

Le tourisme en espace rural doit ainsi pouvoir reconquérir une part notable du marché des séjours des Français en France, réduite de 35% en 1964 à 25% en 1984 et surtout contribuer à accroître notablement les capacités quantitatives et qualitatives d'accueil des étrangers.

Le tourisme rural bénéficie déjà d'un poids économique non négligeable : 210 millions de « journées vacances » ont été passées en 1984 à la campagne, par des Français et des étrangers en séjours de plus de 4 jours, ce qui représente environ 21 milliards de francs de dépenses.

Les statistiques parues pour 1985 font apparaître un léger regain du tourisme en espace rural en part relative des séjours des Français en France. Cette tendance doit être confirmée en 1986 et 1987.

1) Les atouts de l'espace rural

L'atout majeur du territoire français et du tourisme rural en particulier est d'abord l'étendue des activités : l'espace rural français offre une infinité de possibilités exploitables.

Parmi les principales activités touristiques que permet le milieu rural, on peut citer :

- les randonnées et promenades (équitation, cyclotourisme, randonnée pédestre, randonnée motorisée, etc.);

- les activités liées à l'eau (canoë-kayak, tourisme fluvial, pêche, baignades, etc.),

- les loisirs aériens (vol libre, U.L.M. (ultra-léger motorisé), aérostation, etc.),

- la découverte économique (écomusées ou musées techniques, exploitations agricoles, industries agro-alimentaires, ouvrages d'art, etc.),

- les activités culturelles (artisanat, activités de création à caractère artistique, animation dramatique, etc.),

- le golf qui devrait pouvoir être développé de manière importante dans l'espace rural. Malgré une augmentation nette en France ces dernières années, sa pratique reste très inférieure à celle des pays anglo-saxons (un joueur de golf pour 1 000 habitants en France contre environ 40 dans les pays anglo-saxons),

- le thermalisme, secteur en progression continue qui recouvre des clientèles très différentes.

L'espace rural possède aussi un patrimoine architectural d'habitation et d'hébergement varié. Le dernier recensement général de la population (1982) enregistrait plus de 6 millions de logements (dont un quart de résidences secondaires) 15% étant vacants et susceptibles d'aménagement. Une partie de ces logements donne lieu à exploitation touristique et on a dénombré plus de 300 000 chambres d'hôtes ou meublés touristiques dans l'ensemble des communes rurales.

A côté de ces logements, l'espace rural compte tout un ensemble d'hébergements à vocation touristique d'une riche diversité; dans les 31 956 communes rurales, le recensement général de 1982 dénombrait :

- . 132 554 chambres dans les hôtels de tourisme,
- . 60 319 chambres dans les hôtels de préfecture,
- . 13 014 chambres dans les pensions de familles,
- . 62 234 chambres dans les gîtes ruraux,
- . 17 954 lits dans les centres sportifs,
- . 130 157 lits dans les villages de vacances,
- . 43 912 lits dans les maisons familiales,
- . 402 622 lits dans les colonies de vacances,
- . 19 172 lits dans les auberges de jeunesse -refuges- gîtes d'étapes,
- . 510 607 emplacements dans les campings-caravanings,
- . 68 485 emplacements dans les campings à la ferme.

2) Les moyens et les limites du développement

a) les procédures d'aménagement

Dès 1976, des schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs ont été élaborés dans certaines régions. Ces documents se sont avérés particulièrement utiles lorsque les régions, devenues compétentes en matière de planification, ont dû définir les grands axes de la politique touristique qu'elles entendaient mener. Dans le cadre du IXe Plan, de nombreux contrats particuliers concernant le tourisme ont été conclus avec l'Etat, dont plusieurs volets ont trait à l'espace rural : hormis la région d'Ile-de-France, toutes les régions ont souhaité négocier un programme « tourisme » avec l'Etat.

Mais c'est essentiellement au niveau des « pays » que doit être abordé tout programme de développement touristique. Le plan d'aménagement rural a été, à compter de 1970, un outil efficace pour l'avenir économique du pays concerné ; c'est souvent à partir des données d'un plan d'aménagement rural qu'ont pu être élaborés les programmes des contrats de pays s'appliquant à tous les secteurs économiques et ceux des pays d'accueil prenant plus spécifiquement en compte la dimension touristique. Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, instituées par l'article 29 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, se substituent désormais en zone rurale aux plans d'aménagement rural.

D'autres procédures peuvent prendre en compte le tourisme, notamment les opérations groupées d'aménagement (O.G.A.F.) ou les opérations programmées d'amélioration. Enfin, il convient de souligner l'intérêt que peuvent représenter les opérations programmées d'aménagement et de rénovation du commerce, de l'artisanat et du tourisme en espace rural (O.P.A.R.C.A.T.).

b) les aides de l'Etat et des collectivités publiques

Avant la décentralisation, les incitations au développement touristique rural étaient données sous forme de subventions par l'Etat, notamment par le ministère de l'agriculture, le ministère chargé du tourisme ou le ministère de l'intérieur. La décentralisation et la création de la dotation globale d'équipement (D.G.E.) ont totalement modifié ce système. L'Etat n'a conservé que des crédits limités pour des opérations expérimentales ou innovantes.

Toutefois, dans le cadre du IXe Plan, l'Etat, par le canal du F.I.A.T. et du F.I.D.A.R. poursuit son intervention en négociant avec les régions et

en signant des contrats particuliers « tourisme » et des contrats « zones fragiles ». Sur 745 millions destinés en cinq ans au tourisme dans le cadre du IXe Plan, la partie affectée au tourisme rural est de 490 millions de francs, somme qui représente plus de 50% des crédits consacrés au tourisme par l'Etat.

La plupart des départements qui, avant la décentralisation, intervenaient en complément des actions de l'Etat ont, sur la D.G.E., pris le relais de ce dernier. Les interventions des conseils généraux sont des plus variées : c'est ainsi que, pour les gîtes ruraux, selon les départements, les taux de subvention varient de 15 à 40%.

On doit noter enfin l'intervention de financements européens : le F.E.D.E.R., parfois complété par le F.E.O.G.A., entre en jeu dans les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) et dans des opérations de développement économique intégrées (où figure le tourisme rural). Par ailleurs, l'article 16 du règlement C.E.E. (F.E.O.G.A.) souligne la possibilité fournie aux agriculteurs d'intégrer dans le financement des plans d'amélioration matérielle (P.A.M.) les investissements à caractère touristique en montagne et en zones défavorisées.

c) les limites

Le rapport de la mission sur l'évolution du tourisme rural remis le 31 janvier 1986 mentionne un certain nombre de contraintes qui gênent le développement du tourisme rural.

Il signale notamment les problèmes fiscaux et sociaux qui résultent de l'absence de définition juridique de « l'agritourisme ». La modification proposée va dans le sens d'une extension de la définition de l'activité agricole à des activités touristiques situées dans le prolongement de l'exploitation, sous certaines conditions. Il formule d'autre part, plusieurs propositions de réforme :

- modifier le régime du classement touristique pour créer des stations touristiques thermales et des « pays touristiques » autour d'une station rurale,
- accorder à toutes les communes le droit d'instituer la taxe de séjour,
- harmoniser les définitions civile et sociale des loueurs de meublés professionnels.

3) Les réformes positives

D'ores et déjà, un certain nombre de dispositions législatives ou réglementaires ont été adoptées qui devraient avoir des effets positifs sur le développement du tourisme rural.

1. Dans la mesure où l'activité agricole reste l'activité principale, et dans les limites détaillées ci-après pour chaque mesure, les activités non salariées de tourisme à la ferme sont désormais considérées comme le prolongement de l'activité agricole :

. Au plan fiscal, si le chiffre d'affaires de ses activités touristiques est inférieur à 80 000 F et s'il exploite au moins la moitié de la surface minimum d'installation (S.M.I.), l'agriculteur soumis au régime du forfait agricole peut déclarer, pour ces activités, un revenu évalué forfaitairement à 50% de leur chiffre d'affaires. Cette disposition a été introduite par la loi de finances pour 1986.

. L'agriculteur soumis de droit, ou sur option, à un régime de bénéfice réel agricole peut inclure dans sa comptabilité agricole les flux relatifs aux activités d'agritourisme si leur chiffre d'affaires n'atteint pas 80 000 F ou 10% du montant total de ses recettes.

. Pour l'affiliation aux régimes de protection sociale, l'agriculteur pratiquant des activités de tourisme à la ferme peut n'être affilié pour l'ensemble de ses activités qu'au régime des non salariés agricoles, si l'activité touristique garde un caractère accessoire et si le revenu de ses activités n'excède pas 40 000 F. Cette mesure a été votée dans le cadre de la loi du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social.

2. En ce qui concerne les prêts spéciaux de modernisation du Crédit agricole mutuel accordés aux agriculteurs dans le cadre des plans d'amélioration matérielle, ils peuvent désormais bénéficier aussi aux investissements touristiques réalisés par ces agriculteurs, cela dans la limite d'un montant maximum d'investissement de 280 000 F. Cette mesure, inscrite dans le règlement C.E.E. du 12 mars 1985 sur l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture est, conformément à ce règlement, d'application limitée aux zones de montagne et aux zones défavorisées.

Par la clarification et la simplification qu'elles apportent à des régimes actuellement complexes, ces dispositions nouvelles doivent inciter, notamment en zones de montagne et en zone défavorisée, un plus grand nombre d'agriculteurs à développer leurs capacités d'accueil.

Cela leur permettra à la fois de contribuer à l'essor touristique d'ensemble au niveau local et d'assurer, grâce à cette diversification de leurs activités, le meilleur équilibre économique de leurs exploitations.

V. LE TOURISME SOCIAL

1) Le chèque-vacances : la nécessité d'une réforme

En 1986, comme en 1985, aucune mesure législative ou réglementaire n'est intervenue pour modifier les conditions d'émission ou de remboursement des chèques-vacances. Les évolutions constatées sont donc l'effet de mesures antérieures.

Année par année, le montant des chèques vacances diffusés, a été le suivant :

1983 :.....	4,5 millions de francs
1984 :.....	17,3 millions de francs
1985 :.....	60,8 millions de francs
1986 :.....	83,5 millions de francs au 30 septembre,

donc probablement une centaine de millions sur l'ensemble de l'année, soit une augmentation moyenne du chiffre d'affaires de 50 millions de francs par an.

S'agissant du nombre de bénéficiaires du chèque-vacances et si l'on retient comme moyenne un montant d'environ 1 000 F de chèques-vacances par porteur et une famille de quatre personnes, il peut être estimé à 20 000 en 1983, 75 000 en 1984, 250 000 en 1985 et 320 000 à l'été 1986.

Votre rapporteur est persuadé que le chèque-vacances a son rôle à jouer tant socialement qu'économiquement dans le développement de l'industrie touristique.

Mais le déficit annuel de l'ordre de 10 millions de francs que connaît l'Agence nationale pour le chèque vacances depuis sa création ne peut en tout cas se perpétuer. A une plus grande maîtrise immédiate des dépenses de fonctionnement de l'organisme, devrait faire suite une réforme du mode de gestion du système.

Le chèque vacances peut être distribué par les employeurs ou des comités d'entreprises.

Pour ce qui est de la distribution par les employeurs, la lourdeur de gestion d'un plan d'épargne, l'existence d'un plafond fiscal et l'obligation pour l'employeur d'acquitter des cotisations sociales assises sur sa participation au chèque-vacances, constituent autant de freins que votre rapporteur avait déjà déploré dans ses précédents avis. Ce sont ces lourdeurs qui expliquent qu'en 1986, sur les quelques 80 millions de francs de chèques-vacances achetés à la fin du mois de juillet, plus de 50 millions de francs (soit plus de 63%) ont été achetés par des comités d'entreprises.

2) Les aides à l'investissement en équipements pour le tourisme associatif

Les équipements de tourisme associatif, notamment les villages de vacances, font l'objet de la part de l'Etat de diverses formes d'aides à l'investissement qui prennent la forme de subventions ou de prêts bonifiés.

a) les subventions

Le ministère de l'industrie, des P. et T. et du tourisme accorde des subventions pour la réalisation des villages de vacances, à un taux d'intervention compris entre 10 et 30 % du montant des investissements. Les bénéficiaires en sont les organismes à but non lucratif et les collectivités publiques. Toutefois depuis 1985, et en application des textes législatifs et réglementaires sur la dotation globale d'équipement, les collectivités locales ne peuvent plus être directement bénéficiaires de ces subventions.

Cette situation, lorsque les collectivités locales sont propriétaires des installations pose un réel problème, en particulier dans le cas des investissements de réhabilitation.

En 1986, les crédits de paiement correspondants se sont élevés à 41,7 millions de francs. Le projet de loi de finances pour 1987 a restreint ces aides qui se montent désormais à 38,8 millions de francs. Le Gouvernement souhaite en effet, non pas favoriser la multiplication des créations de produits nouveaux d'hébergement, mais améliorer le taux d'occupation des hébergements touristiques existants.

Des crédits provenant d'autres départements ministériels ou des fonds interministériels peuvent être consacrés à ces réalisations, dans la mesure où elles s'insèrent dans le dispositif prévu par les contrats Etat-régions.

b) les prêts bonifiés aux petites et moyennes entreprises

Le financement des P.B.P.M.E. est assuré sur les ressources d'emprunts obligataires du Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises ou de la Caisse centrale de crédit coopératif.

Les prêts, bonifiés par le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation, 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'amortissements de 2 à 4 ans selon la nature de l'investissement. La quotité des prêts est de 70% du montant des investissements. Les prêts bonifiés aux petites et moyennes entreprises, accordés au taux de 8,75% sont destinés aux associations régies par la loi de 1901 ou aux organismes de l'économie sociale, pour les réalisations de villages de vacances (et autres hébergements touristiques à vocation sociale).

Les collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte et organismes d'H.L.M. peuvent bénéficier de prêts bonifiés aux P.M.E..

VI. ASPECTS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE DU TOURISME

1) Le secteur hôtelier

a) la réforme des normes de classement

Les nouvelles normes de classement des hôtels ont été fixées par un arrêté du 14 février 1986. Elles apportent trois modifications essentielles :

- la catégorie des « hôtels de tourisme » est désormais plus ouverte par la création d'une catégorie qui ne comporte pas d'étoile, dont les caractéristiques techniques pourront être inférieures à celles qui régissent les établissements d'une étoile. Les hôtels qui disposent d'un équipement minimum trouveront ainsi un moyen de promotion que ne leur offrait pas le classement en hôtel de préfecture;

- pour ce qui est du classement en étoile, les normes d'équipement ont été réhaussées;

- enfin, les commissaires de la République voient leur compétence étendue, par l'extension de leur pouvoir d'accorder des dérogations.

Cet ensemble de mesures s'inscrit dans le cadre de la décentralisation et vise également à accélérer les procédures de classement, à la satisfaction des professionnels.

b) vers la libération des prix de l'hôtellerie...

En 1985, les professionnels de l'hôtellerie ont signé un accord de régularisation portant sur 3 % de hausse à compter du 15 avril 1985 ou de saison à saison, avec maintien ou création d'un certain nombre de cas où l'exploitant a le droit à la libre détermination des prix.

L'indice INSEE pour le premier semestre 1985 a montré 4,1 % de hausse pour la location des chambres d'hôtels, et 3,6 % pour les pensions complètes. Aussi est intervenu le 26 juin un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances maintenant l'accord antérieur, mais fixant une majoration maximale de 4,5 % pour des prestations nouvellement libérées.

Pour 1985, l'indice INSEE a été finalement de 6,9 % pour la location de chambres d'hôtels et 6,1 % pour les pensions complètes.

Dès sa prise de fonctions, le secrétaire d'Etat chargé du tourisme s'est efforcé de régler le problème des prix de l'hôtellerie. Il n'a pas semblé possible toutefois, de libérer immédiatement les prix de ce secteur, mais un arrêté du 23 mai 1986 a restauré une certaine liberté et introduit des éléments de souplesse dans le régime des prix.

Le gouvernement s'est engagé à instaurer la liberté totale des prix de l'hôtellerie d'ici à la fin de l'année, parallèlement à l'élaboration du nouveau code de la concurrence, ce dont votre rapporteur se félicite.

2) Les problèmes particuliers des communes touristiques et des stations classées

a) l'évolution de la dotation particulière de la D.G.F.

Les conditions d'attribution de la dotation particulière de la DGF fixées par le décret n° 83.640 du 8 juillet 1983 ont été remaniées par les dispositions de l'article 16 de la loi du 29 novembre 1985.

La loi a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat préciserait les règles d'attribution tant en ce qui concerne les conditions d'admission au bénéfice de cette dotation que les modalités de répartition de celle-ci.

Les études auxquelles il a été procédé par le Ministère de l'Intérieur (D.G.C.L.) ont révélé qu'il n'était pas envisageable de déterminer et de mettre en oeuvre dès 1986 le nouveau dispositif réglementaire résultant de la loi du 29 novembre 1985 en raison des problèmes techniques particulièrement complexes que pose son application.

C'est pourquoi, la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales fixe pour 1986 le système d'attribution de la dotation touristique. Celle-ci sera répartie, en 1986, entre les seules communes et groupements de communes qui ont perçu cette dotation en 1985, le montant de la dotation reçue en 1986 par chaque bénéficiaire étant égal au montant reçu en 1985 majoré du taux de progression minimale garantie, soit 2,57 %.

Pour les années suivantes, le gouvernement s'est déclaré prêt à poursuivre les études engagées en concertation avec les associations représentatives des élus des communes touristiques et le comité des finances locales qui devraient aboutir à l'élaboration d'un régime permanent susceptible d'entrée en vigueur à partir de 1987.

Le tableau suivant retrace l'évolution du montant de la dotation particulière depuis 1980, première année d'attribution :

(montant en millions de francs)

1980.....	511
1981.....	584,6
1982.....	676,4
1983.....	736,2
1984.....	774,6
1985.....	805,3
1986.....	823,3

b) la réforme attendue du système de classement des stations touristiques

La procédure actuellement en vigueur du classement des stations touristiques est exagérément complexe dans son déroulement tant au niveau local qu'au niveau national. Il apparaît, d'autre part, de plus en plus nécessaire de revoir les critères de classement inadaptés.

Une réforme du système de classement des stations touristiques est à l'étude et le Conseil national du tourisme a mis ce problème à l'ordre du jour de ses travaux pour 1986.

La section du Conseil national de l'aménagement du tourisme a été chargée en conséquence d'étudier les moyens de rendre le système de classement plus satisfaisant et plus simple. L'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques a été invitée, elle aussi, à formuler un certain nombre de conseils. Il devrait être aisé d'aller rapidement dans le sens d'un allègement, tout en maintenant le classement au niveau national. Plus difficile est la question des avantages propres au classement par rapport au régime dont bénéficient notamment les communes touristiques. Les prérogatives d'ordre juridique des stations classées peuvent être maintenues ou renforcées sans difficulté, mais il est évidemment beaucoup plus délicat de redéployer leurs moyens financiers.

3) La politique de la communauté européenne en matière de tourisme

La communauté économique européenne a manifesté un intérêt croissant à l'égard du développement touristique, depuis juillet 1982, date à laquelle la commission a présenté les « premières orientations pour une

politique du tourisme» qui mettaient l'accent sur l'importance du tourisme comme facteur de développement économique, de création d'emploi et d'une meilleure entente entre les peuples de la Communauté. Le conseil européen lui-même, dans sa déclaration de mars 1985 sur «l'Europe des citoyens», a souligné l'importance du tourisme pour l'Europe et il a invité les institutions communautaires à adopter des mesures ayant trait notamment à l'étalement des vacances.

a) le poids économique du tourisme pour l'Europe

Dans tous les pays de la C.E.E., le tourisme a connu une expansion rapide et ininterrompue depuis les années 1970. Ainsi, les dépenses et les recettes de ce secteur ont plus que sextuplé au cours des quatorze dernières années.

Les recettes provenant du tourisme représentent plus de 4 % du produit intérieur brut et les dépenses plus de 7 % de la consommation finale privée de la C.E.E. Enfin, plus de 5 millions de personnes sont directement employées dans cette industrie.

Il y a donc tout intérêt à encourager le tourisme intracommunautaire.

b) les propositions de la Commission

En février 1986, la commission a transmis au Conseil une communication où elle fixe les objectifs d'une politique communautaire du tourisme et où elle présente une série de propositions portant sur des mesures spécifiques.

- Les actions communautaires devraient permettre d'abord d'éliminer les obstacles au tourisme intracommunautaire qui existent encore. La commission souhaite la disparition d'ici 1992 des contrôles de police et fiscaux aux frontières ainsi que la simplification des procédures pour bénéficier de la sécurité sociale à l'intérieur de la C.E.E. ou pour obtenir des visas et des permis de séjour.

- La commission propose aussi une meilleure répartition saisonnière (l'étalement des vacances) et géographique du tourisme. Les Etats membres devraient se déclarer prêts à interrompre l'incitation au développement et à la promotion touristique des zones à haut risque de saturation. La commission souligne sur ce point le rôle important que doivent jouer le tourisme social, rural et culturel.

- Les opérateurs économiques doivent être mieux informés des possibilités d'intervention en leur faveur des différents instruments financiers de la C.E.E.: fonds régionaux, fonds social, F.E.O.G.A., programmes intégrés méditerranéens.

- Enfin, la Commission entend améliorer la formation professionnelle des travailleurs du secteur touristique et devrait présenter des propositions pour permettre les prestations de services d'un Etat membre à l'autre, alors que les réglementations divergent, notamment dans le cas des professions de guides touristiques et de « guides » accompagnateurs.

Cette communication de la Commission européenne constitue une initiative originale et intéressante dont il conviendra de suivre l'évolution car elle pourrait marquer le début d'une politique concertée du tourisme au sein de la communauté européenne.



Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Tourisme, inscrits au projet de loi de Finances pour 1987.