

N° 81

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVI

TOURISME

Par M. Charles GINÉSY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuela, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

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

Sénat: 78 et 79 (annexe n°22) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : L'économie du tourisme	7
<hr/>	
I. LES RÉSULTATS DU SECTEUR	7
A. 1993 : UNE ANNÉE MÉDIOCRE	7
1. Une diminution globale de la fréquentation touristique... ..	7
2. qui s'accompagne cependant d'un bon solde touristique .	8
B. 1994 : L'EMBELLIE	8
1. La saison d'hiver 1993-1994	9
2. La saison d'été 1994	9
II. LA SITUATION DES OPÉRATEURS FRANÇAIS	9
A. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES AGENCES DE VOYAGES ET TOURS OPÉRATEURS	9
B. LES DIFFICULTÉS DE L'HÔTELLERIE	11
1. Le constat : une crise de croissance	11
<i>a) Une saturation du marché</i>	<i>11</i>
<i>b) Le problème du para-commercialisme en espace rural</i>	<i>12</i>
2. Les remèdes	13
<i>a) Rendre obligatoire la déclaration des activités d'hébergement et de restauration</i>	<i>13</i>
<i>b) Mieux maîtriser l'offre hôtelière</i>	<i>13</i>
<i>c) Privilégier la rénovation des établissements existants</i>	<i>14</i>
<i>d) Mettre en place un dispositif d'assistance pour les entreprises hôtelières en difficulté</i>	<i>15</i>
<hr/>	
CHAPITRE II : La politique du tourisme	17
<hr/>	
I. BILAN DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 1989-1993 ET PERSPECTIVES POUR LE TOURISME DANS LE XI^e PLAN ..	17
A. LE BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 1989-1993	17
1. Le montant des enveloppes contractualisées	17
2. Les différentes natures d'opérations	19

	<u>Pages</u>
B. LES PERSPECTIVES POUR LE TOURISME DANS LE CADRE DU XI^e PLAN	22
1. Les orientations nationales concernant le tourisme	22
2. Les enveloppes financières	23
3. Les propositions du Conseil national du tourisme	23
II. LE PROJET DU BUDGET POUR 1995 : DES MOYENS CONCENTRÉS SUR QUATRE MISSIONS PRIORITAIRES	24
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	24
B. UN BILAN DE L'ACTIVITÉ DU GIE MAISON DE LA FRANCE EN 1993	26
1. Les objectifs	26
2. Les actions	27
C. LA PLACE DU TOURISME DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	28
1. Développer le «tourisme de pays»	28
2. Adapter l'organisation et les missions de l'administration du tourisme	30
3. Aménager le calendrier scolaire	30
CONCLUSION	31

Mesdames, Messieurs,

En 1993, la consommation touristique intérieure a atteint 533,7 milliards de francs, dont près de 65 % consacrés aux séjours et un peu moins de 30 % aux transports.

La crise économique a profondément marqué le paysage touristique et a pesé sur le budget vacances des ménages.

En outre, plusieurs pays ont dévalué leur monnaie en 1993 : la peseta espagnole a perdu 20 %, la livre britannique 12 % et la lire italienne 30 %, rendant la France moins attractive pour ces pays.

La destination France a cependant mieux résisté que d'autres pays européens.

De plus, après deux années de crise, le secteur du tourisme connaît une embellie en 1994, signe d'une reprise qui devrait se confirmer.

Dans ce contexte, il faut souligner l'effort public en faveur du tourisme, de l'Etat et des collectivités locales -notamment dans le cadre des contrats de plan- et se féliciter du développement du partenariat public-privé dans ce secteur.

Les crédits affectés au budget du tourisme dans le projet de loi de finances pour 1995 s'élèvent à 393 millions de francs, en

diminution de 5,7 % par rapport au budget voté de 1994 en francs courants.

Si le ministère contribue ainsi à l'effort du Gouvernement en matière d'économies budgétaires, il n'en maintient pas moins des moyens significatifs pour poursuivre ses missions et mener des actions nouvelles.

A cet égard, un effort particulier devrait être poursuivi dans le secteur hôtelier et pour développer le tourisme rural.

CHAPITRE PREMIER

L'économie du tourisme

I. LES RÉSULTATS DU SECTEUR

A. 1993 : UNE ANNÉE MÉDIOCRE

1. Une diminution globale de la fréquentation touristique...

● Avec 17,5 millions de séjours (en France et à l'étranger), les séjours des Français ont baissé en 1993. Cette baisse a plus affecté les séjours en France (- 2,5 %) que les séjours réalisés hors de l'hexagone (- 1,9 %).

Il faut souligner que les séjours professionnels ont connu une baisse significative de 13,5 %. Les séjours pour raisons personnelles ont, quant à eux, enregistré une diminution de 1,7 %.

L'évolution est cependant contrastée, avec une augmentation de la fréquentation en milieu rural (+ 3,2 %) et sur le littoral (+ 1,5 %), accompagnée d'une diminution de la fréquentation en milieu urbain (- 3 %) et à la montagne (- 5,5 %), à la suite d'une saison d'hiver 92/93 jugée médiocre.

● Après une progression moyenne de 3,5 % en 1991 et forte en 1992 (avec + 8,5 %), l'évolution des visites de touristes étrangers en France a été très faible en 1993, avec + 0,7 %.

La France reste cependant le pays le plus visité du monde, devant les Etats-Unis et l'Espagne, avec 60 millions de visiteurs étrangers en 1993 et 12 % de la part de marché mondial en termes d'arrivées.

2. qui s'accompagne cependant d'un bon solde touristique

La France occupe, par ailleurs, le second rang mondial en termes de recettes touristiques.

Le solde de la balance touristique n'a progressé que de 2 % en 1993 (contre 15,7 % en 1992), soit une stabilité en francs constants, mais il reste néanmoins le plus fort excédent de notre balance commerciale avec 60 milliards de francs.

Ce résultat provient du fait que la France a bénéficié de 132 milliards de francs de recettes, alors que les dépenses des Français à l'étranger n'ont représenté que 72 milliards de francs.

B. 1994 : L'EMBELLIE

En contraste avec l'année 1993, 1994 marque l'amorce d'une reprise.

Par rapport au premier semestre 1993, le nombre de voyages effectués, en France et à l'étranger, par des touristes français, a progressé de 7,5 % au premier semestre 1994, par rapport au premier semestre 1993.

Le solde de la balance touristique devrait progresser de l'ordre de 5 %, pour atteindre 63 milliards de francs en 1994.

1. La saison d'hiver 1993-1994

La saison d'hiver 1993-1994 a été équivalente, voire supérieure à la saison précédente, avec un nombre total de séjours effectués à la montagne en légère hausse (+ 1,1 %).

Les massifs français ont connu un retour de la clientèle, au détriment de la fréquentation des massifs étrangers (- 16,1 %), et le bon enneigement observé durant cet hiver a eu pour conséquence une pratique plus soutenue du ski alpin et de fond.

2. La saison d'été 1994

Au cours de l'été 1994, presque toutes les régions ont connu une tendance à la hausse de la fréquentation touristique.

L'été chaud et ensoleillé régnant sur l'ensemble du territoire français a, sans doute, encouragé les touristes à prendre des vacances, en dépit d'un budget toujours affecté par une certaine morosité.

II. LA SITUATION DES OPÉRATEURS FRANÇAIS

A. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES AGENCES DE VOYAGES ET TOURS-OPÉRATEURS

Le premier atout de l'industrie touristique française réside dans la richesse de ses paysages, de sa culture et dans son climat.

Très visité, l'hexagone retient aussi les touristes français à l'intérieur de ses frontières, puisque sur les 56 % de Français à avoir pris des vacances d'été en 1993, seuls 17 % sont partis à l'étranger.

Ceci explique, pour partie, la structure encore très éclatée de la profession de tours-opérateurs en France, par rapport aux gros

voyagistes britanniques, allemands ou danois, dont les clients voyagent massivement à l'étranger.

On peut certes craindre une incursion de ces géants du tourisme sur le marché français. De récentes opérations survenues dans l'hôtellerie peuvent le laisser penser (rachat de Primevère par Choice et de Méridien par Forte).

On dénombre en France 200 à 300 tours-opérateurs. Dominé par quelques grands généralistes (Nouvelles Frontières, Jet Tours ou Fram, ainsi que le club Méditerranée qui est en même temps hôtelier), le marché apparaît cependant très morcelé, avec une multitude de petits voyagistes spécialisés.

Il connaîtra, sans doute, de nouvelles restructurations.

Les agences de voyages et tour-opérateurs sont en train d'adapter leur offre aux nouveaux comportements des Français, qui demandent de plus en plus de voyages «à la carte», partent moins longtemps, plus souvent, mais dépensent moins.

Il faut noter que la reprise de l'activité des agences de voyages cette année profite essentiellement à la billetterie sèche (sur laquelle les marges sont plus faibles), au détriment de la vente de séjours.

Dans ce contexte, les agences de voyages renforcent leur rôle de conseil, deviennent plus sélectives dans le choix des produits commercialisés et un certain nombre d'entre elles se spécialisent pour mieux satisfaire des besoins différents.

Mais, certaines ont subi de plein fcuet les effets de la crise et n'ont pu s'adapter à l'évolution de la demande. Ceci explique qu'on ait dénombré 82 redressements ou liquidations judiciaires d'agences de voyages ou de voyagistes en 1993. Ce nombre devrait diminuer en 1994.

Il faut, enfin, se féliciter que les décrets d'application de la loi du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours soient enfin parus.

II LES DIFFICULTÉS DE L'HÔTELLERIE

1. Le constat : une crise de croissance

a) Une saturation du marché

En 1994, l'hôtellerie française connaît un timide regain d'activité, après deux années de crise profonde.

L'hôtellerie de chaîne, qui représente 30 % du parc homologué (avec 187.886 chambres et 2.378 établissements fin 1993) a enregistré des résultats encourageants, au cours du premier semestre 1994, avec une demande en progression de 4,7 % sur un an.

La situation est moins favorable pour l'hôtellerie indépendante, qui représente 70 % du parc (avec 426.370 chambres et plus de 18.000 établissements). Dans ce secteur, la légère reprise de la fréquentation, constatée depuis début 1994, n'a pas compensé les baisses des prix consenties. La situation s'avère particulièrement préoccupante dans les régions de montagne et, plus généralement, dans les zones rurales.

Quelle que soit l'évolution de la conjoncture, le secteur hôtelier souffre de graves problèmes structurels.

On connaît, à l'heure actuelle, une situation paradoxale caractérisée par la coexistence d'une surcapacité hôtelière et d'une disparition du maillage hôtelier du territoire.

Le parc est composé à la fois d'hôtels indépendants, majoritairement anciens, souvent en mal de succession, qui souffrent de la concurrence accrue d'une hôtellerie de chaîne en croissance exponentielle.

b) Le problème du para-commercialisme en espace rural

En outre, l'hôtellerie souffre de la concurrence de nouveaux modes d'hébergement.

Dans un rapport remis récemment au ministre chargé du Tourisme sur le thème «para-commercialisme et tourisme rural», l'inspecteur général, M. Michel RADELET, dénonce l'explosion sans contrôle des chambres chez l'habitant.

On recense, en effet, en France 6 millions de lits déclarés et 1,5 à 2 millions de lits non déclarés, pour la plupart dans la catégorie des gîtes, des meublés et des chambres d'hôtes.

Le parc des chambres d'hôtes est en croissance exponentielle depuis cinq ans, ce qui répond à une demande réelle de la clientèle. Le problème tient au fait que moins de 50 % seulement de ces chambres sont l'objet d'un classement (tel que celui réalisé par Gîtes de France par exemple) et que 85 % d'entre elles sont l'objet d'une offre sauvage, échappant à toutes charges fiscales ou sociales. Ces chambres offrent un revenu annuel qui oscille entre 20.000 et 40.000 francs.

Ce marché non maîtrisé constitue une croissance déloyale aux gîtes déclarés et à l'hôtellerie traditionnelle.

De la même façon, certaines tables d'hôtes fonctionnent de façon occulte (sans licence, TVA ou taxe professionnelle) et concurrencent la restauration traditionnelle en milieu rural.

2. Les remèdes

a) Rendre obligatoire la déclaration des activités d'hébergement et de restauration

Afin de lutter contre le développement de ces pratiques para-commerciales vivement critiquées par les professionnels, le ministre chargé du tourisme, se fondant sur les propositions du rapport RADELET, vient d'arrêter un plan d'action basé sur l'information, la concertation, l'expérimentation et l'initiative, qui portera, notamment, sur l'instauration progressive d'une déclaration obligatoire en mairie des activités d'hébergement et de restauration, l'aménagement et le renforcement des contrôles et des sanctions applicables aux pratiques commerciales illégales.

En outre, afin de rétablir une certaine équité au niveau des charges sociales et fiscales entre tous les acteurs offrant un hébergement, il est proposé d'adapter la réglementation aux nouvelles formes de l'offre touristique.

On pourrait ainsi substituer aux multiples déclarations, taxes et charges existantes, un système simplifié de déclaration et de paiement pour les meublés et chambres d'hôtes.

b) Mieux maîtriser l'offre hôtelière

L'hôtellerie de chaîne intégrée est, elle-même, victime de son développement trop rapide et anarchique. Elle comprend 91 enseignes, mais certaines d'entre elles ont disparu ou ont été reprises par d'autres (comme Relais bleus ou Primevère).

Il apparaît donc indispensable de mieux maîtriser l'offre hôtelière.

● En janvier 1994, le ministre chargé du tourisme a créé un Observatoire national des industries hôtelières, composé de parlementaires, de représentants des organisations professionnelles et de représentants de l'administration.

Cet observatoire a pour missions :

- de collecter l'information sur l'évolution du marché ;
- d'informer les décideurs locaux ou toute personne destinée à éclairer les décisions d'investissements ou d'implantation ;
- de proposer au ministre toutes mesures permettant d'améliorer la maîtrise de l'offre d'hébergements touristiques.

● En outre, d'ici la fin de l'année 1994, le ministre chargé du Tourisme envisage de créer une **Commission nationale de régulation des hébergements touristiques** qui intégrerait l'Observatoire national des industries hôtelières et compléterait ses missions par :

- l'établissement et l'actualisation d'une carte de la capacité hôtelière réelle ;
- la mise en oeuvre de la politique d'observation par bassin d'hébergements touristiques ;
- la régulation des nouvelles implantations, en collaboration avec les commissions départementales d'action touristique qui seraient consultées.

c) Privilégier la rénovation des établissements existants

Il est indispensable, par ailleurs, de favoriser la **modernisation de l'hôtellerie indépendante**, de privilégier la rénovation des établissements existants, afin de développer une offre plus performante et susceptible d'attirer de nouvelles clientèles, tant en semaine (hommes d'affaires) que le week-end (touristes, familles, sportifs...).

Le plan de modernisation de l'hôtellerie indépendante, lancée en 1992, ne semble pas avoir donné les résultats espérés. Il conviendrait, notamment, d'améliorer la coordination des structures intervenantes et de faciliter l'accès des professionnels à des prêts bancaires à des taux inférieurs à ceux du marché, sur ressources CODEVI.

D'ici à 1997, on évalue à plus de 20 milliards de francs le **marché de la rénovation de l'hôtellerie**. A cet égard, les travaux prioritaires semblent concerner la plomberie et le ravalement, comme

l'illustre le tableau ci-dessous. En zone de montagne, travaux d'isolation et de sécurité sont au premier rang des préoccupations.

LES TRAVAUX PRIORITAIRES DANS L'HÔTELLERIE

(Répartition des hôtels homologués ayant prévu de réaliser ces travaux entre 1983 et 1987, par localisation et par nature de travaux)

Type de travaux	Montagne	Littoral	Campagne	Périphérie	Centre-ville
Sécurité	23%	15%	17%	15%	17%
Parking/terrasse/piscine	18%	10%	15%	18%	8%
Installation d'ascenseur	9%	5%	4%	6%	6%
Accessibilité des handicapés	12%	8%	8%	7%	7%
Ravalement/maçonnerie	29%	18%	19%	20%	21%
Electricité	24%	18%	18%	18%	20%
Plomberie	29%	19%	23%	23%	30%
Couverture/toiture	23%	15%	14%	13%	13%
Isolation	26%	14%	20%	18%	20%

Source: Typologie de l'hôtellerie en France, 1983

d) Mettre en place un dispositif d'assistance pour les entreprises hôtelières en difficulté

Afin d'aider les entreprises hôtelières indépendantes et familiales en difficulté conjoncturelle, en particulier celles qui ont entrepris des investissements importants pour se mettre en conformité avec le nouveau classement, le Gouvernement a récemment décidé de mettre en place un dispositif d'assistance.

Celui-ci repose sur l'ouverture, dans les préfectures, d'un guichet unique d'accueil des chefs d'entreprises hôtelières et sur la saisine d'un comité régional d'assistance. Ainsi, les dossiers des entreprises en difficulté pourront être transmis aux commissions départementales des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale, pour l'examen des demandes de report d'échéances des dettes fiscales et sociales.

Ils pourront également faire l'objet d'une expertise financière par le comité régional d'assistance, suivie d'un diagnostic et de la recherche des solutions adaptées. Les membres de ce comité devront, en outre, assister le chef d'entreprise dans la préparation d'éventuelles négociations avec ses partenaires bancaires.

Votre rapporteur se félicite de l'ensemble de ces mesures en faveur de l'hôtellerie française. Il insiste sur le fait que l'ampleur de la crise conjoncturelle et structurelle qui touche ce secteur, nécessite leur mise en oeuvre très rapide.

CHAPITRE II

La politique du tourisme

I. BILAN DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 1989-1993 ET PERSPECTIVES POUR LE TOURISME DANS LE XI^e PLAN

A. LE BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 1989-1993

La procédure des contrats de plan Etat-régions ouvre la possibilité d'une mise en cohérence des politiques régionales du tourisme. Elle permet aux différents acteurs de coordonner leurs actions et exerce un puissant effet de levier financier.

1. Le montant des enveloppes contractualisées

En effet, sur la période 1989-1993, on peut estimer à 2,5 milliards de francs les sommes affectées au tourisme par les intervenants publics (Etat, régions, Europe) dans le cadre de la procédure des contrats de plan, pour une mise initiale de fonds du ministère du Tourisme de 210 millions de francs.

● Les crédits de l'Etat

Plusieurs origines budgétaires peuvent être distinguées :

- ceux du fonds d'intervention touristique (FIT), gérés par le ministère du Tourisme. Pour la période 1989-1993, ils s'élevaient à 209,2 millions de francs. Ce fonds a pour objectif de rassembler progressivement les financements de l'Etat dans le domaine du tourisme. Une partie est contractualisée, une autre ne l'est pas ;

- ceux du fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT). Ce sont des crédits pris sur le budget de la DATAR, dont une partie est consacrée au volet tourisme des contrats de plan. Pour la période 1989-1993, leur montant s'élève à 192,5 millions de francs ;

- ceux du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR). Ce sont des crédits de la DATAR gérés par elle et par le ministère de l'Agriculture, dont une partie revient à des opérations du volet tourisme des contrats de plan. Pour la période 1989-1993, leur estimation est hasardeuse. 143,6 millions de francs ont été identifiés, mais pour une dizaine de régions, les crédits concernant le tourisme dans les crédits FIDAR n'ont pas été clairement isolés ;

- en outre, 310 millions de francs proviennent d'autres ministères (Culture, Environnement et Travail, Formation professionnelle).

Il faut donc souligner le caractère interministériel des sources de financement des programmes touristiques.

Les crédits gérés directement par le ministère du Tourisme s'élèvent à environ 210 millions de francs au titre du FIT. Les crédits suivis par le ministère et portant sur des opérations contractualisées au titre du volet tourisme des contrats de plan se montent à 400 millions de francs (FIT + FIAT).

● Les crédits en provenance des régions

Ils se sont élevés à 584 millions de francs, soit à peu près l'équivalent des crédits consacrés par l'Etat au tourisme.

● A ces financements Etat et régions, il faut ajouter ceux issus des fonds européens. Ils sont loin d'être négligeables, notamment dans le cadre de la politique régionale communautaire.

● Enfin, pour être exhaustif, il faut mentionner les fonds des autres collectivités territoriales.

2. Les différentes natures d'opérations

Il faut distinguer quatre grandes natures d'opérations :

● Le fonds d'aide au conseil et à l'innovation touristique (FACIT), auquel ont été consacrés 8 % des enveloppes contractualisées. Ce sont des études préalables à l'investissement financées par le FIT contractualisé (projet d'investissement, audit juridique de création d'entreprise, diagnostic d'entreprise, définition de politique de perspectives commerciales et de promotion, création de produits touristiques).

Ils bénéficient à des entreprises en associations, des collectivités territoriales, l'hôtellerie.

La quasi-totalité des régions ont contractualisé sur ce thème. 76 millions de francs ont été consacrés à son financement : 46 millions de francs pour l'Etat et 30 millions de francs par les régions. Ils ont permis d'assurer la réalisation de plus de 1.500 études.

Ce dispositif a si bien fonctionné que parfois des problèmes d'enveloppe financière se sont posés.

A une très large majorité, les régions souhaitent le maintien des FACIT. Dans l'ensemble, elles considèrent le dispositif comme utile, répondant à un besoin réel, avec des retombées particulièrement positives.

● La valorisation touristique des sites culturels et naturels : 15 % des enveloppes contractualisées (FIT contractualisé) et qui englobe trois priorités : conserver, mettre en valeur, faire connaître.

● S'agissant des sites culturels, les programmes proposés concernent :

- l'accueil dans les monuments historiques et les musées (« Patrimoine 2000 ») ;

- la signalétique (localiser le monument, renseigner sur son histoire) ;

- les grands monuments et sites de renom international ;

- les circuits culturels : proposer une nouvelle conception des circuits et des routes de l'histoire dans une optique « produit » ;

- les nouvelles utilisations du patrimoine : réinsertion de bâtiments historiques dans la vie locale et utilisation à des fins économiques (relais hôteliers, châteaux, golfs...) ;

- le développement local : faire connaître aux publics les divers éléments du patrimoine local dans une perspective de développement du tourisme culturel.

● S'agissant des sites naturels, l'objectif est non seulement d'obtenir une amélioration sensible des prestations et des services au public, une présentation du site, mais aussi de faciliter le développement des produits touristiques de nature.

Les programmes proposés portent sur l'analyse globale du fonctionnement du site en relation avec les données écologiques et paysagères, l'étude préalable à l'exportation, les opérations d'infrastructures, l'aide au fonctionnement (appui technique, à la formation des acteurs locaux), l'information et la sensibilisation du public, l'aide à la commercialisation.

Ce thème, qui pouvait être considéré comme nouveau (il ne figurait pas dans les contrats de plan du IX^{ème} Plan), a rencontré un large succès, puisque sur 26 régions, seules 4 d'entre elles ne l'ont pas retenu.

C'est sans doute l'une des premières fois (à l'exception d'opérations ponctuelles) que la valorisation touristique du patrimoine culturel et naturel a fait l'objet d'un programme d'intervention aussi systématique, ce qui a permis une prise de conscience de l'atout économique du patrimoine culturel et naturel

des régions. Le dispositif a été perçu de façon très satisfaisante. Aussi, 90 % des régions souhaitent son maintien.

Certaines régions ont cependant souhaité des objectifs plus précis, un choix de sites plus sélectif et une évaluation des actions réalisées.

● **Aménagement et organisation des espaces touristiques** (littoral, urbain, rural et montagne), auxquels ont été consacrées 69 % des enveloppes contractualisées, dont près des 2/3 vont aux espaces littoraux et ruraux (avec l'intervention prédominante du FIAT pour les espaces littoraux et du FIT contractualisé pour les autres espaces).

Les dispositifs concernent ici :

- les pôles touristiques ;
- les contrats de valorisation des stations touristiques littorales anciennes ;
- la valorisation du potentiel touristique de la montagne ;
- les nouveaux contrats de pays d'accueil.

Cette politique des pays d'accueil a pour but de favoriser une réflexion globale de développement touristique, allant de la production aux phases de mise en marché. Sa dynamique s'appuie essentiellement sur la coordination de tous les acteurs concernés par la production touristique au sein de chaque pays.

Ce sont les opérations littoral qui ont mobilisé les financements les plus importants, avec 285 millions de francs. 200 millions de francs ont été consacrés au secteur rural, 120 millions à la montagne, et environ 40 millions pour des opérations diverses (urbain, thermal...), soit un montant total d'intervention pour l'Etat et les régions de 645 millions de francs.

● Enfin, 11 régions ont formellement contractualisé en matière de formation dans le domaine du tourisme.

Au total, le dispositif retenu dans le cadre du Xe Plan a montré sa pertinence technique et son caractère suffisamment général pour s'adapter aux spécificités régionales. Le niveau d'exécution des actions engagées est très satisfaisant.

Les régions ont cependant exprimé deux préoccupations principales :

- la nécessité d'opérer une sélection plus sévère des actions ;

- le fait que, face à une concurrence toujours plus vive, une véritable analyse des résultats est un préalable aux actions et le professionnalisme est une obligation. Il appartient donc aux structures locales du tourisme de concourir à une meilleure définition et à un suivi des opérations.

B. LES PERSPECTIVES POUR LE TOURISME DANS LE CADRE DU XI^e PLAN

1. Les orientations nationales concernant le tourisme

L'élaboration largement déconcentrée des nouveaux contrats de plan a conduit, à la différence des précédents, à ne pas définir au plan national un cadre précis d'intervention à partir duquel les régions étaient invitées à contractualiser, mais des orientations générales.

Celles-ci sont au nombre de quatre :

- favoriser les initiatives portant sur l'environnement des entreprises. Ont ainsi été préconisés la contractualisation du plan de modernisation de l'hôtellerie et le maintien du dispositif en faveur de la rénovation du parc d'hébergement du tourisme associatif ;

- la formation et l'emploi ;

- l'aménagement du territoire et le développement rural ;

- la modernisation et l'efficacité du secteur public.

2. Les enveloppes financières

Au total, la part tourisme des contrats de plan financés par le ministère chargé du tourisme s'élèvera sur la période 1994-1998 à 330 millions de francs.

Contrairement à la génération précédente, le volet tourisme des contrats de plan pour la période 1994-1998 ne recevra aucun crédit en provenance du fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT).

En compensation, il a été prévu que les crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) destinés à financer des programmes touristiques seraient augmentés. Toutes les régions ne pourront pas cependant en bénéficier puisque seules les zones rurales et de montagne sont concernées par les fonds FIDAR.

C'est également pour pallier l'absence de crédits FIAT que le ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme a augmenté sa contribution en faveur du tourisme par un redéploiement de ses crédits.

3. Les propositions du Conseil national du tourisme

Dans un récent rapport, le Conseil national du tourisme a formulé des propositions tendant à renforcer encore l'efficacité des actions touristiques menées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

● Il s'agit, tout d'abord, d'améliorer le suivi, l'évaluation et la planification des politiques touristiques.

En effet, le dispositif de suivi financier et technique des programmes présente des insuffisances, tant au plan national que régional ou local.

Un bilan annuel de l'engagement et de la consommation des crédits destinés au tourisme devrait être établi.

● La seconde proposition concerne la clarification des missions respectives de l'Etat et des régions, dans le but de permettre des prises de décisions au plus près du terrain d'intervention propre aux différents acteurs et d'aboutir à des procédures simplifiées de mise en oeuvre des programmes touristiques.

La répartition des moyens budgétaires de l'Etat devrait s'articuler autour de ce partage des compétences.

● Le Conseil estime, par ailleurs, qu'il est nécessaire de mieux prendre en compte le niveau européen. Il conviendrait d'assurer le suivi et l'évaluation des crédits et programmes communautaires consacrés au tourisme.

II. LE PROJET DU BUDGET POUR 1995 : DES MOYENS CONCENTRÉS SUR QUATRE MISSIONS PRIORITAIRES

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre du budget du tourisme pour 1995 diminuent de 5,71 % par rapport au budget voté de 1994 et s'élèvent à 393 millions de francs comme l'indique le tableau ci-dessous. Il faut cependant rappeler que le Parlement avait sensiblement majoré les crédits inscrits dans le projet de loi initial (+ 7,2 %). Aussi, si l'on exclut de la base de calcul les majorations de crédits, non reconductibles, on note une augmentation des crédits de 3,9 % par rapport au projet de loi de finances initiale.

(en millions de francs)

NATURE DES CREDITS	BUDGET VOTE DE 1964	LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1965	VARIATION 1965/1964
Dépenses ordinaires	394,5	345,5	- 12,38 %
Dépenses et capital			
- autorisations de programme	71,5	78	+ 8,94 %
- crédits de paiement	22,5	47,5	+ 111,11 %
TOTAL (crédits de paiement)	416,5	393	- 5,71 %

• Les dépenses ordinaires diminuent très sensiblement (-12,38 %) et s'élèvent à 345,5 millions de francs. Ceci résulte d'une baisse de 1,07 % des moyens des services et surtout d'une baisse de 18 % des moyens d'intervention (avec notamment un réexamen du chapitre «actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif»).

Le budget du tourisme contribue donc à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, tout en permettant un redéploiement des moyens d'intervention autour de quatre missions prioritaires :

- première mission : l'observation économique, grâce à laquelle l'Etat peut orienter les politiques et évaluer les résultats. Une dotation de 4 millions de francs est inscrite à ce titre, afin de financer une politique de conventions régionales dans ce domaine ;

- deuxième mission : le soutien conjoncturel aux industries touristiques, destiné à accompagner le développement des entreprises touristiques fragiles et à assurer la formation professionnelle dans ce secteur. Il est proposé de consacrer 25,0 millions de francs à cette action ;

- troisième mission : le développement du territoire, notamment par la mise en oeuvre d'une politique de «pays touristiques». Des crédits de 26 millions de francs devraient ainsi être affectés aux contrats de plan et aux programmes d'aménagement touristique ;

- quatrième mission : la promotion des produits touristiques :

- . en France, grâce à l'action du GIP Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) qui se voit attribuer une dotation de 11 millions de francs ;

- . et surtout à l'étranger, mission confiée au GIP Maison de la France, doté de 137,3 millions de francs (dont 7,2 millions de francs pour financer des actions nouvelles).

● Les dépenses en capital

Les dépenses en capital enregistrent, quant à elles, une forte progression, puisqu'elles devraient doubler après avoir diminué de moitié en 1994. Les crédits devraient, notamment, être affectés aux contrats de plan Etat-régions.

La nomenclature budgétaire a été modifiée et regroupe les crédits d'investissements dans un chapitre intitulé « développement territorial du tourisme », qui recouvre notamment le plan patrimoine et les programmes d'aménagement touristiques.

II. UN BILAN DE L'ACTIVITÉ DU GIP MAISON DE LA FRANCE EN 1993

1. Les objectifs

Depuis sa création, en 1987, Maison de la France est devenue un outil de prospection particulièrement efficace pour la promotion du tourisme français à l'étranger.

Ses objectifs sur les marchés étrangers, en 1993, sont restés les suivants :

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

- accroître la durée moyenne des séjours ;

- élever les recettes moyennes par touriste et par jour .

2. Les actions

Maison de la France a recentré son action de promotion à l'étranger sur les deux «fondamentaux» de l'offre touristique française : d'une part, sa grande diversité (en termes de paysages, de cultures, d'activités...) et, d'autre part, son excellent rapport qualité/prix.

Elle a concentré son action sur quatre marchés prioritaires : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon.

Les différentes actions menées par Maison de la France atteindre ses objectifs sont les suivantes :

- l'information à la fois des professionnels et du grand public (vente de documents, bornes interactives, brochures générales concernant la France et spécifiques par produit) ;

- la promotion commerciale : il s'agit de favoriser les rencontres entre prestataires français et professionnels étrangers du tourisme, monter des opérations à destination du grand public, faciliter la participation à des salons touristiques ou à des séminaires de promotion ;

- les relations publiques, avec l'accueil de journalistes et de professionnels en France.

Maison de la France a ainsi géré près de 646 opérations d'accueil en 1993, ce qui représente environ 2.800 personnes accueillies ;

- les campagnes de communication, dont le montant a atteint 108 millions de francs en 1993.

Le thème général de ces campagnes de promotion est resté «l'Art de vivre», avec un accent mis sur l'authenticité, et il a été adapté aux consommateurs de chacun des pays.

Dans les pays européens proches Maison de la France a mené des campagnes sur les régions et des campagnes thématiques. Dans les pays plus lointains, elle a choisi de mener des campagnes plus générales sur la France.

Parallèlement, d'autres actions ont été menées, telles que le développement du partenariat avec des entreprises non-adhérentes, ou encore, la poursuite des actions conduites par les Clubs de Maison de la France, puisque 1993 est l'année de la création d'un nouveau Club : le Club des Grandes Villes de France.

Ces Clubs sont des groupements de professionnels spécialisés qui déterminent et mettent en oeuvre des stratégies et des actions de promotion spécifiques. Ils assurent ainsi la cohérence et l'efficacité des opérations menées sur un secteur particulier.

Pour l'avenir, Maison de la France devrait renforcer son action. Elle devrait se voir conférer davantage de souplesse, notamment par la transformation progressive des services du tourisme français à l'étranger en établissements secondaires du GIE, qui disposeront désormais de leurs crédits de fonctionnement.

C. LA PLACE DU TOURISME DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le tourisme a toujours eu place essentielle dans la politique d'aménagement du territoire, dans la mesure où il est toujours apparu comme créateur d'activités nouvelles, complémentaires des activités existantes. On peut se féliciter que le Gouvernement ait dénoncé très clairement sa volonté de mettre le tourisme au service de sa stratégie de développement du territoire.

Ceci, on l'a vu, se traduit par les priorités auxquelles seront affectés les crédits budgétaires. Cette préoccupation s'illustre également dans la réflexion autour du « tourisme de pays » et dans le projet de réorganisation de l'administration du tourisme. Enfin, votre rapporteur souligne que cette politique sera d'autant plus efficace qu'elle s'accompagnera d'un aménagement du calendrier scolaire.

1. Développer le « tourisme de pays »

Il faut rappeler que le tourisme rural ne bénéficie que de 22 % des dépenses touristiques en France. Les raisons principales de cette situation tiennent au caractère très atomisé de l'offre, à la promotion désordonnée de produits souvent mal identifiés, au fait que

la qualité de service, l'information et l'accueil sont insuffisamment performants. Son potentiel de développement est, en réalité, considérable.

Aussi, le rapport DESCAMPS sur le tourisme rural, remis au ministre chargé du Tourisme en novembre 1993, suggère que l'on se fixe pour objectif de doubler en cinq ans la fréquentation touristique actuelle de l'espace rural. Il estime que ceci permettrait de créer environ 50.000 emplois nouveaux.

Afin d'atteindre cet objectif, le rapport avance de nombreuses propositions, dont les principales sont les suivantes :

- augmenter de façon significative les efforts financiers de l'Etat, des collectivités locales et de l'Union européenne, dans la mesure où il est indispensable que des crédits publics appuient les initiatives privées dans ce secteur ;

- commercialiser des produits mieux identifiés autour du concept « tourisme de pays » ;

- mieux définir les acteurs de ce tourisme :

- . le rapport défend l'idée de produits partant du niveau local, s'insérant dans une politique départementale, puis régionale et nationale, pour aboutir à une promotion à l'étranger ;

- . il suggère la création d'une commission nationale du tourisme de pays, destinée à assurer la coordination interministérielle dans ce domaine ;

- . il propose que l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) devienne le consultant privilégié des collectivités locales ;

- développer le partenariat public-privé, qui pourrait prendre pour modèle, au niveau régional, l'organisation du partenariat mis en place par Maison de la France ;

- développer le professionnalisme ;

- labelliser l'hébergement et créer un statut de l'entreprise touristique saisonnière.

Le Gouvernement s'est inspiré de ces propositions pour définir sa politique en la matière, qui l'a conduit à réorganiser l'organisation du tourisme.

2. Adapter l'organisation et les missions de l'administration du tourisme

Un projet de réorganisation de l'administration centrale a été mis en oeuvre à partir de juin 1994. Un bureau des politiques territoriales en charge de l'orientation et du suivi de la politique d'aménagement du territoire a été créé au sein de la sous-direction des politiques touristiques. Ce bureau dispose à la fois des moyens financiers que constituent la gestion des fonds structurels, des contrats de plan, du fonds d'intervention touristique non contractualisé, mais également de l'expertise apportée par l'Agence française pour l'ingénierie touristique, créée en juin 1993.

La direction du tourisme, l'AFIT, les délégations régionales au tourisme et les collectivités locales poursuivront en 1995 des actions communes engagées en 1994, autour de trois axes : le développement du tourisme en espace rural, la transformation du produit touristique en moyenne montagne, la mise en oeuvre de «plans qualité» dans les stations du littoral.

3. Aménager le calendrier scolaire

L'étalement des vacances doit favoriser une meilleure répartition dans le temps des flux touristiques, afin d'éviter la saturation des réseaux de communication et la surdensité des lieux de villégiatures. Ces nuisances vont, en effet, à l'encontre de la valeur récréative des vacances.

De plus, sur le plan social et économique, la concentration des saisons touristiques implique de rentabiliser les installations sur de courtes périodes, ce qui conduit les gestionnaires à ajuster leurs tarifs à la hausse.

Sur la base de ces constats, une concertation avec le ministère de l'Education nationale a permis de faire évoluer le calendrier des vacances scolaires pour les années 1994-1995 et 1995-1996.

Ainsi, le «zonage» de l'ensemble des périodes courtes permet de faire progresser l'idée d'un zonage généralisé des vacances scolaires. L'amplitude des saisons touristiques a été portée à

22,5 semaines en 1994/1995 et 22 en 1995/1996, contre respectivement 20,5 et 20 précédemment.

En ce qui concerne les vacances d'été, elles connaissent un début d'étalement, du fait du décalage des dates de congés appliquées aux collèges, lycées et personnels enseignants.

Les vacances de printemps, qui revêtent une importance particulière pour les stations de sports d'hiver, ont été programmées sur le mois d'avril dans le calendrier de 1995/1996, par conséquent à une période garantissant un certain enneigement.

Votre rapporteur souhaite que cette politique d'étalement des vacances soit poursuivie.

*

* *

Suivant les 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 dans le projet de loi de finances pour 1995.