

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME XVI

TOURISME

Par M. Charles GINÉSY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Guillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 24) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	5
CHAPITRE PREMIER - L'ÉCONOMIE DU TOURISME.....	7
I. LA DYNAMIQUE DU TOURISME MONDIAL.....	7
A. UNE FORTE REPRISE DU TOURISME MONDIAL QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE À MOYEN TERME.....	7
B. LA LENTE ÉROSION DE LA POSITION DOMINANTE FRANÇAISE.....	8
II. UNE SAISON TOURISTIQUE EN DEMI-TEINTE.....	9
A. BILAN DE L'ANNÉE TOURISTIQUE 1995.....	9
B. BILAN DE LA SAISON D'HIVER 1995-1996.....	10
C. LA SAISON D'ÉTÉ 1996.....	11
III. LA SITUATION DES OPÉRATEURS FRANÇAIS.....	12
A. LA PROGRESSION EN « TROMPE-L'OEIL » DES AGENCES DE VOYAGES ET TOURS OPÉRATEURS, À QUELQUES MOIS DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ FRANÇAIS ET EUROPÉEN.....	12
B. LES DIFFICULTÉS CHRONIQUES DE L'INDUSTRIE HÔTELIÈRE.....	13
CHAPITRE II QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TOURISME EN FRANCE ?.....	15
I. LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL POUR UNE POLITIQUE DU TOURISME AMBITIEUSE.....	15
II. L'EFFICACITÉ D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TOURISME.....	17
III. LE RÔLE DE RÉGULATEUR DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU TOURISME.....	18
A. LA RÉGULATION DES CAPACITÉS HÔTELIÈRES.....	18
B. LES MESURES DE SOUTIEN À L'HÔTELLERIE INDÉPENDANTE.....	19
C. LA LUTTE CONTRE LE PARACOMMERCIALISME.....	21
D. LES MESURES À PRENDRE RELATIVES À LA FISCALITÉ DANS LE SECTEUR DE LA RESTAURATION.....	22

IV. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE D'OFFRE TOURISTIQUE : LE TOURISME, COMME VECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	25
V. EN 1997, UN BUDGET EN DIMINUTION RECENTRÉ SUR DES AXES PRIORITAIRES.....	26
A. LES DOTATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIAL POUR 1997.....	26
B. LES QUATRE PRIORITÉS DU MINISTÈRE DU TOURISME.....	30
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES CRÉDITS DU TOURISME.....	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	37

Mesdames, Messieurs,

En 1996, l'économie touristique constitue toujours un secteur déterminant pour notre économie, tant au regard de la balance des paiements qu'en terme d'emploi.

Si la France reste toujours la première destination touristique internationale, le nombre de séjours touristiques réalisés par des clientèles étrangères stagne depuis ces dernières années, ce qui, compte tenu de la croissance soutenue du tourisme mondial, témoigne de la relative érosion de notre part de marché mondial.

En outre, le tourisme reste un secteur créateur d'emplois, avec une hausse de 2 % par rapport à l'an dernier, ce qui représente 17.000 emplois salariés supplémentaires. Cette progression vient heureusement compenser la perte nette constatée, depuis 1992, pour les actifs non salariés. Au total, le secteur du tourisme représente 820.000 emplois, dont environ 623.000 effectifs salariés.

S'inscrivant dans la logique de réforme de l'Etat et dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, les moyens de l'Etat dans le secteur du tourisme ont été recentrés autour de missions essentielles.

Les crédits affectés au budget de tourisme dans le projet de loi de finances pour 1977 sont fixés à 350,1 millions de francs, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent projet de loi de finances et de 12,1 % par rapport au budget voté pour 1996¹.

Cette diminution -importante- des crédits du ministère du tourisme doit être relativisée et mise en regard du volume de la consommation

¹ Lors de la dernière discussion budgétaire, le Parlement avait majoré les crédits du tourisme de 13,7 millions de francs, soit une hausse de 3,55 % par rapport aux crédits initiaux.

touristique, évaluée à 500 milliards de francs en 1995. De plus, face à l'extrême atomisation des opérateurs publics et privés de ce secteur : 200.000 entreprises, 4.000 offices du tourisme municipaux, 92 comités départementaux du tourisme, 26 comités régionaux, la politique publique pour être efficace, ne doit pas céder à la tentation du saupoudrage.

Votre rapporteur pour avis ne peut donc que se féliciter de la profonde réorientation des moyens, recentrés autour de la mission essentielle du ministère, à savoir le développement de l'économie touristique en utilisant le levier fiscal et la définition de quelques axes stratégiques.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉCONOMIE DU TOURISME

I. LA DYNAMIQUE DU TOURISME MONDIAL

A. UNE FORTE REPRISE DU TOURISME MONDIAL QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE À MOYEN TERME

La reprise économique mondiale a contribué à confirmer le nouvel essor des déplacements touristiques internationaux en 1995, qui, selon l'Organisation mondiale du tourisme, ont progressé de 4 %, après la hausse de 6 % de 1994. Ainsi, on estime à environ 567 millions le nombre de voyages effectués à l'étranger en 1995 pour un volume d'environ 373 milliards de dollars de recettes (hors transport).

Derrière ces taux de croissance moyens, apparaissent des situations contrastées attestant d'une redistribution nouvelle des flux touristiques internationaux : si l'Europe demeure en tête avec près de 60 % du total des arrivées, ce sont les pays asiatiques ainsi que l'Océanie et l'Amérique du Sud qui bénéficient depuis quelques années des plus forts taux de croissance. Ce phénomène s'explique à la fois par l'intensification des efforts consacrés à accroître, améliorer et promouvoir l'offre touristique de ces pays, mais également par l'émergence de nouvelles clientèles touristiques dans des zones situées à leur proximité. On peut cependant noter le rattrapage significatif qui s'est opéré en 1995 au Moyen-Orient, et dont l'Égypte a été le principal bénéficiaire.

ÉVOLUTION DU TOURISME INTERNATIONAL DEPUIS 1990

(millions d'arrivées)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
France	52.4	55.0	59.7	60.1	60.2	59.
Espagne	37.4	38.5	39.6	40.0	43.2	45.
Italie	26.6	25.8	26.1	26.3	27.4	29.
Total Europe	283.1	285.0	306.5	306.1	329.8	336.
Etats-Unis	39.5	42.9	44.6	45.7	45.5	44.
TOTAL MONDE	455.8	463.1	502.9	512.5	546.2	566.

Source : OMT - Direction du tourisme

Au cours des 15 prochaines années, le tourisme mondial devrait poursuivre une croissance soutenue pour s'établir à 1 milliard d'arrivées internationales en 2010, contre 456 millions en 1990, selon l'OMT. La part de marché de l'Europe devrait reculer alors que celle de la région Asie-Pacifique devrait rattraper les Amériques et occuper en 2010 la deuxième place en tant que région touristique.

B. LA LENTE ÉROSION DE LA POSITION DOMINANTE FRANÇAISE

Avec près de 60 millions d'arrivées touristiques en 1995, la France capte 11 % du marché mondial et 18 % du marché européen, confirmant sa position de première destination touristique internationale devant l'Espagne (45,1 millions d'arrivées) et les Etats-Unis (44,7 millions d'arrivées). La destination France voit cependant stagner le nombre de séjours touristiques réalisés par les clientèles étrangères au cours des dernières années, ce qui, compte tenu d'un accroissement annuel du marché de 20 à 30 millions de séjours selon les années, témoigne de l'érosion de notre part de marché mondial. Elle ne peut donc pas être considérée comme un résultat satisfaisant.

En effet, en raison d'une forte pression extérieure sous l'effet de dépréciations monétaires dans quelques pays concurrents voisins (Espagne, Italie), la destination France voit son avantage compétitif fragilisé sur certains marchés émetteurs : pour les séjours de vacances, notamment, les clientèles d'Europe du Nord ont pu préférer se rendre en Espagne ou en Italie, pour des raisons monétaires, voire en Turquie, où le climat d'insécurité s'est amélioré.

En outre, les clientèles espagnole et italienne se sont, elles-mêmes, repliées sur leur marché intérieur.

L'excédent touristique s'est inscrit en retrait en 1995 (- 5 milliards de francs), en raison d'une stagnation des recettes du poste voyages de la balance des paiements associé à une forte progression des dépenses des Français à l'étranger, pour s'établir à 57 milliards de francs (- 5,9 %).

Les quatre premiers mois de 1996 ne semblent pas indiquer que la diminution soit enrayée : l'excédent n'est que de 16,8 milliards de francs contre 19,3 en 1995 sur la même période. Alors que les Français ont tendance à dépenser plus à l'étranger, les recettes stagnent en raison de séjours plus courts, où les étrangers dépensent moins.

Par l'importance de ses recettes touristiques, la France en 1995, conserve difficilement sa deuxième place, avec 27,3 milliards de dollars, loin derrière les Etats-Unis (58,3 milliards de dollars), mais presque rattrapée par l'Italie (27 milliards de dollars) et l'Espagne (25 milliards de dollars).

Au-delà des incidents conjoncturels qui expliquent une partie de cette lente évolution, tous les signes sont également réunis d'une évolution structurelle du secteur du tourisme, à laquelle il convient de réagir. La concurrence internationale s'est largement diversifiée.

II. UNE SAISON TOURISTIQUE EN DEMI-TEINTE

A. BILAN DE L'ANNÉE TOURISTIQUE 1995

Les Français ont été aussi nombreux à se déplacer qu'en 1994, malgré la dégradation observée sur les mois de novembre et de décembre.

On a recensé environ 185 millions de séjours touristiques (- 1,6 % par rapport à 1994) pour un peu plus d'un milliard de nuitées (- 0,5 %) dont la plus grande partie se sont déroulés sur le territoire national (90 % des séjours et 85 % des nuitées).

On peut souligner une embellie sur le marché des voyages professionnels (+ 3 % en séjours et + 14 % en nuitées par rapport à 1994) qui permet de combler le déficit de fréquentation observé depuis 1993.

Les séjours personnels, quant à eux, ont été stables (- 2 % en séjours et - 0,5 % en nuitées) avec un taux de départ à l'étranger toujours élevé

(22,5 % en 1995) occasionnant une baisse de fréquentation du territoire national (- 2 % en séjours et - 1 % en nuitées) au profit de destinations étrangères (+ 1,5 % en séjours et en nuitées).

B. BILAN DE LA SAISON D'HIVER 1995-1996

La montagne française a connu au cours de cet hiver une stabilité de sa fréquentation par comparaison à l'an passé. Cependant, on observe que la clientèle française s'est rendue plus nombreuse dans les massifs étrangers dont on observe simultanément une augmentation de la part de marché (8,6 % du total des séjours à la montagne en 1995/1996 contre 6,6 % en 1994/1995) et une croissance de fréquentation par rapport à l'an passé.

SÉJOURS PERSONNELS DES FRANÇAIS À LA MONTAGNE SELON LA DESTINATION

(en milliers)

Décembre à avril	1994-1995	1995-1996	Variation (en %)
En France	9.328	9.407	+ 0,8
A l'étranger	662	886	+ 33,8
TOTAL	9.990	10.293	+ 3,0

Source : Direction du tourisme/SOFRES

Les Alpes du Nord, en raison d'un enneigement tardif et inégalement réparti, qui totalisent environ 50 % du nombre total de séjours personnels en montagne, ont enregistré une légère baisse de leur fréquentation (- 2,2 % par rapport à l'an dernier).

Tous les autres massifs, hormis le Massif central, affichent des taux de croissance par rapport à la saison 1994/1995, notamment les Alpes du Sud qui ont bénéficié d'un excellent niveau d'enneigement tout au long de cette saison d'hiver.

Dans la tendance générale observée tout au long de l'année, et en raison d'un bon niveau d'enneigement dès le mois de février dans des massifs bénéficiant d'une clientèle de proximité importante, on constate une

progression du volume de courts séjours (+ 4,8 %) au détriment des longs (- 1,2 %), ainsi qu'un accroissement des séjours associant le ski à d'autres pratiques sportives.

Il faut enfin noter que les touristes français ont davantage privilégié les modes d'hébergement non marchands (amis, famille, résidence secondaire) en hausse de 5,2 % contre les modes d'hébergement marchands (hôtels, location, gîtes, clubs vacances) qui diminuent de 2,6 %.

C. LA SAISON D'ÉTÉ 1996

Les perspectives d'ensemble pour l'année 1996 doivent être tracées avec prudence car les premières constatations portant sur les mois de mai et juin étaient contrastées, en raison notamment de mauvaises conditions météorologiques générales. Toutefois, les régions Alsace, Aquitaine, Centre, Lorraine, Provence-Alpes-Côte d'Azur semblent avoir connu un bon début de saison.

Pour le mois de juillet 1996, les premières tendances disponibles au 15 août faisaient état d'une affluence en baisse par rapport à juillet 1995 dans la quasi totalité des régions françaises avec un véritable démarrage de la saison à partir du 20 juillet seulement, qui profite surtout aux formules club, villages, résidences de vacances et hôtels hauts de gamme. L'hébergement économique (gîtes ruraux, campings et hôtellerie traditionnelle) n'ont pas enregistré de bons résultats.

On peut rappeler que la moyenne des séjours de vacances d'été ne cesse de diminuer depuis six ans (12,5 nuitées en 1995) au profit de courts séjours estivaux ou de déplacements touristiques secondaires à d'autres périodes de l'année.

En raison du fractionnement de leurs déplacements, les touristes ont modifié leur comportement de dépenses, concentrant leurs achats sur des postes de consommation prioritaires (transport, hébergement) et sur des achats « malins » (ventes de dernière minute, restauration rapide ou pique-nique) au détriment des restaurants classiques et des achats de souvenirs, notamment.

La fréquentation étrangère semble, pour l'instant, baisser ou stagner sur l'ensemble du territoire. Seules, les régions Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne, PACA et Riviera ont connu une fréquentation en hausse. Une baisse importante des clientèles britannique et néerlandaise ainsi qu'une stagnation des arrivées de touristes allemands, belges et suisses,

sont à craindre. En revanche, les marchés scandinave, espagnol, italien et américain devraient être orientés à la hausse.

III. LA SITUATION DES OPÉRATEURS FRANÇAIS

A. LA PROGRESSION EN « TROMPE-L'OEIL » DES AGENCES DE VOYAGES ET TOURS OPÉRATEURS, À QUELQUES MOIS DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ FRANÇAIS ET EUROPÉEN

- Les agences distributrices de voyages ont enregistré un volume d'activité supérieur de 1,4 % à celui de 1994 (57,3 milliards de francs de chiffre d'affaires), mais essentiellement en raison du dynamisme du secteur de la billetterie.

Certes, l'engouement croissant des Français pour les destinations étrangères ne peut que participer mécaniquement à accroître le chiffre d'affaires des agences de voyages ; il ne permet cependant pas d'enrayer les difficultés structurelles rencontrées par la profession. On constate, depuis plusieurs années, que la part de la billetterie dans le chiffre d'affaires des agences de voyages ne cesse de s'accroître (72,3 % en 1995). En outre, le taux de faillite d'entreprises chez les petits prestataires reste élevé.

- De plus, la concurrence entre les voyageurs va s'accroître du fait de l'ouverture totale du secteur à la concurrence, à compter du 1er avril 1997. Ceci va, en effet, encourager l'arrivée sur le marché français des grands tours-opérateurs européens, tels que TUI (allemand) ou Thomson (britannique) via les compagnies aériennes, car la plupart de ces groupes ont des participations dans une compagnie aérienne, afin de maîtriser les aléas liés à ce poste qui représente 40 % des coûts pour un voyageur.

Dans les mois qui viennent, les tours opérateurs vont devoir se restructurer et vont, sans doute, chercher à prendre des participations dans des compagnies aériennes.

B. LES DIFFICULTÉS CHRONIQUES DE L'INDUSTRIE HÔTELIÈRE

- Le secteur de l'hôtellerie, en 1995, recouvre des situations contrastées

Les chaînes intégrées ont bénéficié en 1995 d'une reprise de la fréquentation sur le premier semestre, mais d'une dégradation partielle ensuite. Ce sont les établissements parisiens et l'hôtellerie de luxe qui ont le plus souffert (+ 2,4 points de taux d'occupation en province, + 2,1 points en Ile-de-France, mais - 4,9 points à Paris et - 3,2 points dans les 4 étoiles). Le chiffre d'affaires des chaînes intégrées aurait diminué d'environ 5 % en 1995 par rapport à 1994.

L'hôtellerie indépendante, de son côté, a traversé une nouvelle année difficile (- 1,2 point de taux d'occupation en moyenne), surtout sur le segment des 2 étoiles.

- La même évolution contrastée se constate sur le premier semestre 1996, où le chiffre d'affaires des chaînes hôtelières (2.621 hôtels de chaîne en France) a diminué de 0,9 % et le taux d'occupation a baissé de 0,72 point pour s'établir à 59,89 %.

Néanmoins, l'offre globale des chaînes hôtelières a progressé de + 4,1 % sur la même époque.

La baisse du taux d'occupation s'est accompagnée d'une chute du prix moyen de la chambre¹.

Ce sont principalement les hôtels de catégories supérieure (trois et quatre étoiles) qui ont enregistré les résultats les plus médiocres. En revanche, en 1996, comme en 1995, l'hôtellerie économique (sans et une étoile) enregistre une progression satisfaisante de ses taux d'occupation.

¹ D'après le bilan semestriel des chaînes hôtelières en France, publié en août 1996 par le cabinet MGK Conseil.

CHAPITRE II

QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TOURISME EN FRANCE ?

Ayant présenté les éléments caractéristiques de la situation du tourisme français, il est intéressant de mettre en perspective l'analyse du Conseil économique et social sur les atouts et les faiblesses du tourisme en France (I) et de s'interroger sur l'efficacité d'une action communautaire dans ce secteur (II).

En outre, avant de faire le point sur le projet de budget du tourisme pour 1997 (V), il convient de mettre l'accent sur les actions de régulation menées par l'Etat (III) et sur le rôle du tourisme comme instrument de la politique d'aménagement du territoire (IV).

I. LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL POUR UNE POLITIQUE DU TOURISME AMBITIEUSE

Le rapport du Conseil économique et social, présenté en juin 1996 par M. Fernand Chaussebourg, fait un constat tout en nuances sur la « bonne santé » du secteur tourisme. Rappelant ses atouts culturels, géographiques et climatiques, le rapport en souligne également les faiblesses en matière d'accueil, de respect de l'environnement, et de qualité insuffisante dans les prestations.

Sont alors analysés les éléments qui pèsent sur la position dominante de la France, menacée par la concurrence de nouveaux pays d'accueil (Asie,

Pacifique, Europe de l'Est...) et par les nouvelles tendances d'une clientèle moins fidèle et plus exigeante sur la qualité des produits offerts.

Rappelant les perspectives importantes de développement du tourisme mondial, avancées par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) qui prévoit que le nombre de touristes mondiaux est appelé à doubler, en vingt ans, passant de 457 millions en 1990 à 937 millions de personnes en 2010, et que les recettes générées passeraient sur la même période de 260 milliards de dollars à 1.350 milliards de dollars, l'accent est mis également sur l'analyse de l'OMT qui montre que ce surcoût de touristes et de recettes ne bénéficiera pas aux continents ou aux pays les mieux placés actuellement sur le secteur du tourisme, notamment l'Europe qui verrait ses parts de marché régresser de 17.3 % par rapport à 1970.

Le rapport insiste sur la nécessité de ne pas se reposer sur des acquis mais de valoriser des atouts réels pour bâtir une stratégie de conquête, voire de reconquête d'un marché dont les perspectives de développement sont considérables et dont les retombées en termes d'emploi seront importantes. Il suggère alors d'articuler cette action autour de cinq axes prioritaires, dont certains sont, d'ores et déjà, intégrés dans la politique du ministère du tourisme :

- adapter le cadre administratif et politique en rattachant le tourisme au Premier ministre, en élaborant un contrat national de cinq ans dont le suivi serait assuré par une « conférence annuelle du tourisme » et en doublant sur quatre ans le budget du ministère du tourisme ;

- développer une politique globale et ambitieuse de l'accueil par le lancement d'une campagne de sensibilisation sur ce thème, l'amélioration de la qualité du premier contact, une plus grande vigilance dans l'application des réglementations en matière d'environnement et, enfin, une meilleure protection du consommateur ;

- promouvoir une politique grâce à l'amélioration des conditions d'emploi et de formation et à la définition d'une politique sociale des vacances et des loisirs en faveur des familles à faibles ressources, des jeunes et des handicapés ;

- dynamiser le secteur en aidant l'hôtellerie à surmonter ses fragilités économiques et financières, en soumettant aux mêmes règles fiscales en matière de TVA le secteur de la restauration et les installations locatives de l'hôtellerie de plein air et en améliorant les conditions de développement du tourisme en milieu rural ;

- développer des synergies avec le sport et la culture grâce à la signature d'une convention nationale pour la coopération « tourisme-sport-

jeunesse » associant l'ensemble des acteurs concernés et l'élaboration d'un plan « tourisme-culture ».

II. L'EFFICACITÉ D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TOURISME

Adopté au niveau européen pour une période de trois ans, le premier plan d'actions en faveur du tourisme étant venu à échéance à la fin de l'année 1995, l'année 1996 est marquée par l'ouverture de négociations sur un nouveau programme pluriannuel, dans l'objectif d'aboutir à une décision, d'ici à fin 1996, mais le Conseil des ministres du tourisme initialement prévu le 5 novembre 1996 a été reporté sine die.

- Le premier plan d'actions en faveur du tourisme (1993-1995) est marquée par un échec relatif dû aux divergences d'intérêt entre Etats-membres émetteurs et Etats-membres réceptifs ainsi qu'au manque de stratégie au niveau communautaire, à des moyens financiers limités, en deçà de la masse critique (18 millions d'écus au total), à la trop grande dispersion des mesures adoptées, au manque de cohérence des objectifs et à l'absence de continuité liée à la nature des actions.

Cependant, sur la période considérée, le taux de retour a été favorable à la France en ce qui concerne le financement des projets, mais il a peu sensibilisé l'industrie du tourisme : les professionnels du secteur, à l'exception des consultants et bureaux d'études, ayant peu émarginé à ses financements.

- La proposition de la Commission sur un programme pluriannuel en faveur du tourisme (« philoxenia ») pour la période 1997-2000 est plus ambitieuse et intègre les résultats de la consultation autour du Livre vert sur le tourisme menée en 1995.

Ce programme disposerait, sur quatre ans, de 25 millions d'écus et serait soumis au contrôle des Etats membres par l'intermédiaire d'un comité consultatif. Il amorce un recentrage par rapport au premier Plan d'actions, en ne retenant que dix actions prioritaires favorisant notamment l'harmonisation statistique, l'observation économique, un réseau européen de recherche et de documentation et, sur la base de projets-pilotes, recherchant une gestion des flux de visiteurs, un système de gestion d'hébergement respectueux de

l'environnement, de nouvelles formes de tourisme et favorisant la promotion de l'Europe.

● Votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver la **position réservée** du Gouvernement sur ce plan d'action, la politique du tourisme lui paraissant relever, au nom du principe de subsidiarité, des Etats membres. Les conditions de base d'une action communautaire efficace ne semblent pas réunies : le renforcement de la coordination entre les services de la Commission alors que plus de 15 directions générales interviennent apparaît comme un préalable incontournable et le nombre d'actions prioritaires -dix-sept- semble encore élevé. Dans le contexte budgétaire, la mobilisation des crédits devrait passer par les crédits existants, notamment ceux relevant des fonds structurels ou des autres programmes communautaires. Enfin, le contrôle de ce programme par les Etats membres devrait être renforcé par le maintien du comité de gestion.

III. LE RÔLE DE RÉGULATEUR DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DU TOURISME

A. LA RÉGULATION DES CAPACITÉS HÔTELIÈRES

● Bilan du dispositif de régulation mis en place en novembre 1994

En réponse aux inquiétudes exprimées par les professionnels du secteur hôtelier, une Commission nationale de régulation des hébergements touristiques a été décidée par le ministre en novembre 1994. Afin de mieux répondre aux préoccupations des professionnels de l'hôtellerie, pour leur permettre de s'adapter à la demande d'une clientèle en mutation, la Commission s'est vue confier deux missions : d'une part, proposer au ministre du Tourisme un ensemble de mesures visant à réguler l'offre d'hébergement touristique et, d'autre part, assurer le suivi de celles mises en oeuvre.

La Commission nationale de régulation des hébergements touristiques a mis en place un Comité de la carte des hébergements qui est chargé de recevoir les demandes d'inscription, d'instruire ces demandes, puis d'établir la carte nationale de la surcapacité. Faute d'avoir des remontées fiables d'information, la commission n'a pas pu entièrement jouer le rôle que l'on attendait d'elle. Depuis que la commission et le comité de la carte ont été

créés et que les procédures ont été définies, seule une dizaine de cas de surcapacité ont été transmis à la commission, ce nombre faible pouvant cependant résulter de la nécessaire période d'appropriation et de rodage du dispositif. D'après les informations transmises à votre rapporteur, il semblerait que la commission puisse être saisie, dans les prochains mois, de plus de 300 cas de surcapacité ressentie.

● **Mesures nouvelles adoptées en 1996**

Une première étape a été franchie avec l'adoption de l'article 55 de la loi de finances pour 1996 modifiant l'article 156 du code général des impôts, qui ne permet plus désormais d'imputation sur le revenu global du contribuable non hôtelier, des déficits provenant d'activités industrielles et commerciales.

Depuis l'adoption de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, toutes les constructions nouvelles, les extensions ou les transformations d'immeubles existants entraînant la construction d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à 30 chambres hors de la région Ile-de-France et à 50 chambres, dans cette dernière, sont soumises désormais à autorisation de la commission départementale de l'équipement commercial. C'est ainsi que, depuis le 5 juillet 1996, la loi étant d'application immédiate, tous les projets de permis de construire qui n'avaient pas fait l'objet d'une instruction sont gelés et devront être représentés selon les nouvelles procédures en cours de définition.

B. LES MESURES DE SOUTIEN À L'HÔTELLERIE INDÉPENDANTE

● **Dispositif d'aide à la restructuration de la dette des entreprises hôtelières**

Afin de permettre aux entreprises de renégocier dans les meilleures conditions avec leurs banquiers un allègement de leurs charges financières, le Gouvernement a décidé de mettre en oeuvre en 1995 un dispositif d'aide à la restructuration de la dette **des entreprises hôtelières indépendantes et familiales**. Ce dispositif s'appuie sur un comité régional placé sous la présidence du Préfet de région et sur un fonds de garantie spécifique doté de 50 millions de francs et géré par SOFARIS.

La garantie SOFARIS porte sur une partie du prêt de restructuration égale à la réduction en pourcentage du montant de l'annuité. La fraction garantie peut être égale à 30 % voire 40 % de l'encours résiduel du prêt.

L'hôtelier a la possibilité d'opter pour une négociation directe avec son banquier ou pour une négociation par l'intermédiaire du comité régional d'aide à la restructuration de la dette hôtelière.

En cas de besoin, le comité peut demander un audit de l'entreprise dont le financement est pris en charge par l'Etat à hauteur de 80 % du prix hors taxe de l'audit, limité à 25.000 francs tous frais compris.

La mise en oeuvre tardive de ce dispositif au cours de l'année 1995 a nécessité la reconduction de ce dispositif pour l'année 1996. A cette occasion, le bénéfice des audits et des aides à la gestion, antérieurement réservé aux exploitants ayant déposé un dossier auprès du comité, a été étendu à l'ensemble des hôteliers éligibles au dispositif. Au 1er juillet 1996, 135 établissements dont plus du tiers dans le Grand Sud et la région Rhône-Alpes ont bénéficié de la garantie SOFARIS pour la restructuration de leur dette et 48 millions de francs d'encours ont été garantis.

● **L'abaissement des frais de redevance audiovisuelle**

L'exploitant d'un hôtel est tenu d'acquitter une redevance pour chacun des récepteurs installés dans son établissement. Jusqu'à présent une tarification dégressive corrigeait partiellement cette mesure : abattement de 25 % du 11ème au 30ème poste, de 50 % à partir du 31ème.

Dans un premier temps, le Gouvernement a décidé d'une mesure d'allègement en faveur des hôtels saisonniers, c'est-à-dire ceux dont la durée d'ouverture n'excède pas neuf mois par an sur une ou plusieurs périodes. Ainsi depuis le 1er janvier 1995 ces établissements bénéficient d'un abattement de 25 % sur le montant de la redevance due.

Sur proposition du ministre en charge du tourisme, de nouvelles dispositions ont été adoptées en juillet 1996. Ces mesures seront effectives à compter du 1er janvier 1997 pour l'ensemble de l'hôtellerie. Il a été décidé de modifier la grille tarifaire de la redevance audiovisuelle de l'hôtellerie afin de permettre aux hôteliers de n'acquitter que le montant d'une seule redevance audiovisuelle pour les dix premiers postes. Les autres abattements seront supprimés, hormis celui concernant l'hôtellerie saisonnière.

NOMBRE DE RÉCEPTEURS DANS L'ÉTABLISSEMENT	REDEVANCE DUE	
	SITUATION ACTUELLE	A COMPTER DU 1/1/1997
10	7 000 F	700 F
20	12 250 F	7 700 F
30	17 500 F	14 700 F
40	21 000 F	21 700 F
50	24 500 F	28 700 F

Cette mesure est favorable à l'hôtellerie indépendante. Elle entraînera une économie pour tous les hôtels de moins de 38 chambres soit 76 % du parc hôtelier. (A titre d'exemple, un hôtel de vingt chambres n'acquittera désormais qu'une redevance de 7.700 francs au lieu de 12.250 francs par an).

C. LA LUTTE CONTRE LE PARACOMMERCIALISME

● A l'issue de la mission confiée par le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme à M. Radelet, inspecteur général du tourisme, et dont le rapport soulignait la croissance vive et non maîtrisée de l'offre, par les particuliers, de chambres d'hôtes, de meublés, de gîtes et d'activités de restauration souvent non déclarées, une faible application des textes en vigueur relatifs à l'hygiène, à la sécurité par ces particuliers et des moyens de contrôle efficace mais en nombre notoirement insuffisant.

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

* sur la base d'expérimentations réalisées dans sept départements-pilotes, un plan-type départemental de résorption du paracommercialisme dans le tourisme a été mis en place à l'usage des préfets, afin de leur

permettre de mener, en fonction des caractéristiques locales, des actions concertées entre les différents acteurs du tourisme.

* des problèmes ponctuels ont pu être résolus par la concertation ou le rappel de règles existantes :

- une circulaire de novembre 1995 a réglé, par la concertation, le problème du nombre de repas servis dans les lycées hôteliers, ainsi que des banquets ou manifestations de fin de semaine :

- le suivi des fermes-auberges par les services de contrôle de l'administration a permis de s'assurer de l'origine des produits servis.

- en ce qui concerne les tables d'hôtes, il a été rappelé que seuls les touristes qui logent chez l'habitant peuvent y dîner et que leur recensement devait être fait par les mairies et les préfetures pour vérifier le respect de la charte en vigueur :

- enfin, un accord-cadre a pu être signé entre la fédération nationale de l'industrie hôtelière et les organisations représentatives du monde agricole et rural (gîtes de France, fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Bienvenue à la ferme).

● Pour compléter ce dispositif, votre rapporteur pour avis déplore qu'il ne soit pas fait application de l'obligation de déclarer en mairie toutes les formes d'hébergement commercialisées par des non professionnels à des fins touristiques. Cette obligation résultait d'un amendement parlementaire adopté au Sénat dans le cadre de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, mais la parution d'un décret d'application a été différée à la suite d'une décision du Premier ministre.

D. LES MESURES À PRENDRE RELATIVES À LA FISCALITÉ DANS LE SECTEUR DE LA RESTAURATION

● **Les distorsions de taux de TVA dans le secteur de la restauration existent au sein de la profession et au niveau européen.**

Le secteur de la restauration qui a connu un développement spectaculaire depuis 25 ans, puisque le nombre de repas servis est passé de

1,8 milliard de repas servis en 1970 à 6,6 milliards en 1995, est caractérisé par de graves distorsions dans l'application des taux de TVA selon le type de restauration pratiqué :

- la restauration traditionnelle est assujettie au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée qui a été porté à 20,60 % à compter du 1er août 1995 ;

- le terme de restauration industrielle peut couvrir à la fois la restauration collective, les cafétarias, la restauration rapide et les livraisons de plats cuisinés ou de produits ayant subi une transformation. Les taux vont de l'exemption totale à un taux réduit à 5,50 % pour la restauration collective à vocation sociale, un taux de 20,60 % pour la restauration en libre-service, deux taux (5,50 % et 20,60 %) pour la restauration rapide, et des taux minimum de 5,50 % pour la livraison de plats à domicile et pour la restauration par distribution automatique.

* Les autres pays européens sont, en général caractérisés par :

- des taux de TVA globalement moins élevés appliqués au secteur de la restauration ;

- mais des règles applicables tout aussi disparates.

Les taux les moins élevés sont pratiqués surtout dans les pays concurrents de la France dans le secteur du tourisme, à savoir l'Espagne (7 %), la Grèce (8 %) et l'Italie (10 %).

- Dans ce contexte, il est certain que l'évolution de deux points de la TVA à taux normal, passant de 18,6 à 20,6 %, alors que le taux réduit restait à 5,5 %, a été l'élément révélateur d'une crise profonde de la restauration qui connaît en France un changement du comportement des consommateurs qui déjeunent de moins en moins dans les restaurants traditionnels.

L'évolution du chiffre d'affaires de la restauration rapide et de la vente à emporter témoigne de cette évolution. A titre d'exemple, le chiffre d'affaires de Mc Donald France a progressé de 17 % entre 1994 et 1995, alors que l'on assiste depuis plusieurs années à des concentrations dans la restauration commerciale, en témoigne l'évolution de la part du chiffre d'affaires réalisé par les cinquante premières entreprises qui est passée de 9 % en 1983 à 13 % en 1993.

Ces chiffres donnent une idée du rythme actuel du mouvement de concentration amorcé à la fin des années 1980. Les chaînes représentent 18 % du marché de la restauration commerciale. Il est remarquable de constater que ce développement a lieu alors que le marché est en baisse depuis 1993. Les produits qui se développent sont principalement les formules à prix fixe.

En 1994, les professionnels ont estimé le chiffre d'affaires de la vente de repas à emporter à 10 milliards de francs et celui de la restauration sur place à 122,78 milliards.

- Dans le rapport rendu en juin 1996 par M. Salustro, à la demande du Ministre de l'Economie et des Finances, les solutions envisagées par les différents organismes professionnels, pour supprimer les distorsions de taxe sur la valeur ajoutée, qui consistent soit dans un alignement sur un taux de 5,50 %, soit dans la mise en place d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée intermédiaire, sont écartées au motif qu'elles sont en contradiction avec la législation française et les règles communautaires.

M. Salustro soutient par ailleurs qu'à terme, toutes les opérations de restauration seront imposées au taux normal de la TVA dans tous les Etats-membres ce qui mettra fin à la concurrence des pays du sud de l'Europe. Il indique également qu'en 1995, la Commission se prononçant sur la révision de la liste des biens et services susceptibles de bénéficier d'un taux réduit a conclu à l'absence de distorsions de concurrence liés aux écarts de taux.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis rappelle que ce débat est ouvert devant le Parlement depuis octobre 1995. En mars 1996, le Ministre de l'Economie et des Finances s'est engagé sur la base du rapport Salustro à faire des propositions, afin de ne pas légiférer dans la précipitation.

On ne fera que citer les premières lignes de la conclusion de ce rapport qui reconnaît « *qu'une réforme est aujourd'hui indispensable car le système fiscal n'a pas suivi les mutations profondes que le secteur a connu depuis plusieurs années et qu'il entraîne des distorsions de concurrence tant à l'égard des pays étrangers qu'entre les différentes professions de la restauration* » pour souhaiter qu'enfin ce chantier soit ouvert dans un esprit de concertation et de recherche de cohésion et sur la base de critères incontestables.

Il s'agit, en définitive, d'assurer à la restauration française une réelle compétitivité à l'échelle européenne.

IV. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE D'OFFRE TOURISTIQUE : LE TOURISME, COMME VECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

● M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme a précisé, devant le Conseil national du tourisme le 17 juin 1996, que le secteur du tourisme devait participer aux objectifs d'aménagement du territoire par l'intermédiaire d'une politique nationale volontariste en matière d'offre touristique. La direction du tourisme et l'agence française de l'ingénierie touristique ont entrepris une étude dans ce sens, visant à identifier les carences de l'offre touristique française vis-à-vis des clientèles, notamment étrangères et les interventions de l'Etat seront concentrées sur les éléments les plus évidents de ces carences.

● Cette prise de position confirme la prise en compte depuis des années du rôle joué par le tourisme dans l'aménagement du territoire.

- Dans le cadre de l'exploitation du rapport de M. J.J. Descamps et des textes d'application de la loi du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, la notion de « pays touristique » a été précisée pour servir de pôle de référence pour l'organisation du développement et du maintien des emplois de certaines régions.

- De même, des mesures ont été prises en 1995 et 1996 en faveur de l'hôtellerie en milieu rural, en agissant sur l'accès du fonds de garantie pour la transmission d'entreprise, sur le soutien à la modernisation des entreprises hôtelières. Cet ensemble de mesures a pour but de maintenir une offre d'hébergement diversifiée et de qualité pour satisfaire une demande qui se révèle de plus en plus individualisée.

- Sur le littoral, les Comités interministériels de la Mer des 26 octobre 1995 et 4 juillet 1996 ont décidé la mise en oeuvre, en liaison avec la DATAR, d'un programme national de projets de stations littorales, avec pour objectif la commercialisation de gammes de produits touristiques attractifs pour les clientèles diversifiées ; ceci doit permettre un allongement de la saison par une offre spécifique.

- Le conseil national de la montagne du 26 mars 1996 a notamment abordé, au-delà des nouvelles dispositions d'aménagement et de développement du territoire, les thèmes liés à la pluriactivité, au protocole

tourisme de la Convention alpine, ainsi qu'aux dispositions en faveur des collectivités et entreprises affectées par un déficit d'enneigement. Des actions particulières portant principalement sur l'amélioration de l'offre en montagne seront engagées, tout particulièrement en moyenne montagne, afin d'aider les collectivités à améliorer l'adéquation de leur offre avec la demande en enrichissant les produits et, surtout, en tenant compte de la valorisation des espaces naturels et de la sensibilité à l'environnement qui caractérise aujourd'hui la majorité des touristes.

- Enfin, le secteur touristique est pleinement intégré dans la procédure d'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) et un rapport sur les perspectives d'aménagement touristique en tant que contribution du ministère en charge du tourisme aux travaux d'élaboration du SNADT a été remis à la DATAR au cours du printemps 1996.

V. EN 1997, UN BUDGET EN DIMINUTION RECENTRÉ SUR DES AXES PRIORITAIRES

A. LES DOTATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIAL POUR 1997

Après deux années de relative stabilité, les crédits du tourisme s'élèvent pour 1997 à 350,1 millions de francs, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent projet de loi de finances et de 12,1 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

Si on compare ces crédits à ceux qui seront réellement disponibles en gestion 1996, la diminution réelle est de 7.6 %.

(en millions de francs)

Nature des crédits	PLFR 1996	Budget voté 1996	LFI 1997	Evolution LFI 97/98 (en %)
Titre III - Moyens de services	129,1	129,1	128,9	- 0,2
Titre IV - Interventions publiques	227,9	232,2	196	- 13,9
Total des dépenses ordinaires	357	361,4	325	- 9
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
Autorisations de programme	62,7	72,1	37	- 41
Crédits de paiement	27,8	37,2	25	- 10,2
Total général (crédits de paiement)	384,9	398,6	350,1	- 9

● **Les dépenses ordinaires diminuent de 9 %**

Les moyens de services restent stables. Ils permettent de préserver, voire d'augmenter les crédits destinés aux études, aux moyens de fonctionnement des délégations régionales du tourisme, ainsi qu'aux dépenses de promotion et de communication en gageant des moyens de fonctionnement de l'administration centrale.

Mais les crédits d'intervention publique, tout en restant le premier poste de dépenses du ministère, avec 55,2 % du total, soit 196,2 millions de francs diminuent de 13,9 %.

Les principales économies ont été décidées :

- sur les contrats de plan Etat-régions. La diminution de 33 % conduira à l'étalement de leur exécution sur une année supplémentaire ;

- sur les programmes d'aménagement touristique. Dotés de 14,4 millions de francs de crédits votés pour 1996, ils ne disposeront plus que de 2 millions de francs en 1997, ce qui imposera une très grande sélectivité dans le choix des projets ;

- les crédits consacrés au GIE « Maison de la France » sont également touchés de façon importante puisqu'en diminution de 11,5 millions de francs (- 7,8 %), ils sont fixés à 136,3 millions de francs.

Cette diminution porte principalement sur la subvention de fonctionnement, alors que la contribution de l'Etat aux actions du GIE « Maison de la France » en matière d'évaluation, d'expertise et de promotion est préservée et maintenue à 54 millions de francs ;

Maison de la France a été créée en 1987 sous la forme d'un groupement d'intérêt économique par l'Etat, les régions, les départements, les collectivités touristiques, les entreprises, les groupements professionnels, le tourisme associatif et les organismes s'intéressant à la promotion de la France sur les marchés étrangers. Elle exerce cinq missions qui sont la réalisation d'études de marché, l'information touristique, des actions professionnelles, l'animation du réseau des représentants français à l'étranger, l'innovation et le développement.

Deux cent soixante huit agents travaillent pour la promotion de la France (74 au siège, le reste se répartissant dans trente-trois bureaux et vingt-six pays). Pour 1996, son budget s'est élevé à 386 millions de francs (l'Etat apportant 187 millions de francs et les partenaires 199 millions de francs).

En 1996, pour faire face à une conjoncture internationale toujours difficile notamment en raison d'une concurrence accrue de l'ensemble des destinations, Maison de la France s'est employée à consolider ses actions, et développer une meilleure synergie dans ses interventions afin de poursuivre son développement et a accentué ses efforts en direction de nouveaux marchés porteurs : Europe de l'Est et Asie. L'action des clubs France à l'étranger a été poursuivie dans le cadre d'opérations plus ciblées en faveur de chacun des trois grands espaces du territoire : la montagne, le tourisme vert et le tourisme littoral.

Pour 1997, compte tenu des économies et des gels successifs, ainsi que d'une subvention de l'Etat fixée à 136,3 millions de francs, Maison de la France, pour conserver un seuil d'efficacité minimum sur ses marchés étrangers, recentrera encore plus ses actions sur ses marchés prioritaires (Allemagne, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Japon) ainsi que sur les pays émergents (Asie notamment) :

- les crédits destinés à l'observation économique progressent légèrement et la contribution aux actions de valorisation du produit touristique menées par le GIP Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) est individualisée sur une ligne budgétaire nouvelle « d'intervention stratégique » dotée de 37 millions de francs.

L'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) créée par décret du 22 mars 1993, sous forme de Groupement d'Intérêt public, s'est vue

confier une mission sur l'amélioration de la compétitivité de l'offre touristique française. La vocation de l'Agence est de maintenir la capacité d'intervention de l'Etat dans le domaine de la production touristique et développer un partenariat actif entre le secteur public et le secteur privé pour favoriser un développement cohérent de l'offre touristique.

Cette structure partenariale travaille dans cinq domaines principaux : la maîtrise des filières, les approches territoriales, les mises au point de projets, l'expertise des réseaux de commercialisation et les démarches qualité.

Elle intervient pour favoriser la compétitivité de l'offre touristique française. Pour ce faire, elle doit être un instrument d'éclairage des choix, en organisant avec ses partenaires une analyse stratégique des différents segments de l'offre touristique française, repérer, constituer et gérer des savoir-faire sur l'amélioration et le développement de l'offre, et les redistribuer et intervenir de façon volontariste suivant les priorités données par le ministre.

L'AFIT a acquis depuis trois ans, une réelle légitimité par son positionnement unique lui permettant de faire le lien entre des logiques différentes : administratives, financières, commerciales, politiques, institutionnelles et par son savoir-faire concernant l'offre touristique et la méthodologie sur le montage et l'évaluation de projets.

L'AFIT apparaît incontestée quant à ses compétences et à son efficacité ; les acteurs interrogés souhaitent qu'elle reste une petite structure réactive et de haut niveau professionnel, dans laquelle les efforts en terme de moyens doivent davantage porter sur des recrutements qualitatifs que quantitatifs.

Toutefois, il importe que les trois ans à venir permettent à l'AFIT de passer d'une politique de réponse à des demandes, indispensable en période de démarrage pour asseoir le partenariat, à une politique de l'offre.

● **Les dépenses en capital, quant à elles, subissent une très nette diminution en autorisations de programme (- 41 % par rapport au projet de loi de finances pour 1996), mais les crédits de paiements arrêtés à 25 millions de francs (- 10,2 %) devraient permettre la poursuite des opérations engagées précédemment.**

La baisse drastique des autorisations de programme touche principalement les contrats de plan Etat-régions, ainsi que le programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif qui sont amputés de 30 %.

De plus, les dotations aux programmes d'aménagement touristique sont supprimées, alors que ce poste bénéficiait en loi de finances initiale pour 1996 de 8,7 millions de francs, montant porté à 16,1 millions de francs dans le budget voté pour 1996.

B. LES QUATRE PRIORITÉS DU MINISTÈRE DU TOURISME

Les moyens de l'Etat ont été concentrés autour de deux objectifs : préparer l'économie touristique de la France aux mutations futures, garantir et développer les emplois de demain. Cette stratégie s'organise autour de quatre priorités :

● Connaître le présent pour éclairer l'avenir

Comme il a été rappelé plus haut, le secteur du tourisme est caractérisé par l'extrême atomisation des opérateurs, ce qui est une force en terme de dynamisme et de diversité, mais également une grande faiblesse, chacun ayant tendance à se replier sur sa spécificité. Il revient à la puissance publique d'apporter les éléments de comparaisons statistiques et prospectives à partir desquels cette multitude d'intervenants oriente ses décisions. Les crédits d'observation, d'études et de prospective économique augmentent en 1997 de 6 %.

● Soutenir les acteurs du tourisme

Le secteur touristique, parce qu'il est très dispersé, doit être soutenu dans ses efforts d'adaptation et de promotion. L'évolution des comportements de la clientèle obéit à des règles et à des rythmes incompatibles avec le caractère très capitalistique des investissements touristiques. L'adaptation des professionnels à ces « nouvelles donnes » successives demande du temps et des moyens.

L'Etat peut jouer, à cet égard, un rôle déterminant. L'édiction de règles permettant d'éviter la **disparition prématurée des entreprises existantes** constitue un élément permanent de l'action du ministère en charge du tourisme, de même que l'aménagement des conditions fiscales, sociales et financières d'exercices des professions touristiques.

Mais, parce qu'il est très atomisé, le secteur touristique doit également être soutenu dans ses efforts de promotion à l'étranger. En effet, les acteurs touristiques français ont rarement la taille nécessaire pour intervenir sur ces marchés. Or, l'économie française a besoin de cet apport extérieur, qui représente en 1996 près de 60 millions de séjours et qui assure dans notre balance de paiements la couverture du déficit pétrolier (60 milliards en 1995). L'action du groupement d'intérêts économiques (GIE) Maison de la France restera donc déterminante au cours des années à venir et l'affichage de la contribution de l'Etat aux actions de promotion du GIE permettra de garantir aux professionnels du secteur à la foi une visibilité et une stabilité de l'effort public en matière de promotion à l'étranger.

● Agir sur l'offre touristique

L'offre touristique française, bien que foisonnante, reste mal organisée et mal commercialisée.

La mise en oeuvre, dès 1997, d'une politique nationale de l'offre, devrait provoquer les adaptations nécessaires, explorer le champ des produits touristiques de l'avenir, encourager les efforts d'organisation et de commercialisation et s'appuiera en 1997 sur une ligne budgétaire nouvelle « d'intervention stratégiques », et sur un outil privilégié, l'Agence française pour l'ingénierie touristique (AFIT). En évitant un certain saupoudrage des crédits publics, il s'agit de faciliter les synergies entre crédits publics déconcentrés ou décentralisés.

Enfin, au-delà de l'action sur l'offre touristique, l'Etat confortera en 1997 la politique de sensibilisation à l'accueil engagée en 1994. Orientée d'abord vers les offices du tourisme (1995), puis vers les professionnels (1996), la campagne « Bonjour » tentera, l'an prochain, d'impliquer les commerçants et l'ensemble des Français dans cette politique d'accueil.

C'est sur cet aspect de la prestation touristique que la concurrence la plus vive se jouera désormais entre les pays concurrents. La dotation affectée à cette campagne augmente en 1997 de 25 %.

● Lutter contre les inégalités

- C'est le sens donné par le ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, à la réforme des conditions d'attribution du chèque-vacances, pour tenter de mettre fin à cette inégalité sociale qui prive une partie de la population (40 %) d'un élément, aujourd'hui essentiel, de la

consommation moderne. De plus, compléter les clientèles existantes par un apport nouveau, qui s'orientera, parce que la nature même du chèque-vacances y contraint, vers les hébergements marchands, est une nécessité économique. Ce projet devrait profondément marquer l'évolution du secteur touristique français dans les prochaines années. Il devrait également marquer une avancée réelle dans l'amélioration de la vie quotidienne de nombreux Français.

- Créé par l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982, le chèque-vacances est géré par l'agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV). Cet établissement public industriel et commercial bénéficie d'un monopole dans ce domaine. En constante progression, le chiffre d'affaires de cet organisme traduit le succès de la formule. Il a atteint 1,932 milliard de francs en 1995.

ANNÉE	Chiffre d'Affaires en millions		Porteurs de chèques directement bénéficiaires	Évaluation des personnes bénéficiaires
1983	4,6		4 600	18 400
1984	17,4	(+ 278,3 %)	17 400	69 600
1985	60,8	(+ 249,4 %)	60 800	243 200
1986	97,7	(+ 60,7 %)	97 700	390 800
1987	151	(+ 54,6 %)	151 000	604 000
1988	262,5	(+ 73,8 %)	262 500	1 050 000
1989	388,1	(+ 47,8 %)	388 100	1 552 400
1990	558,2	(+ 43,8 %)	558 200	2 232 000
1991	765,6	(+ 37,2 %)	765 600	3 062 400
1992	1 000	(+ 30,6 %)	900 000	3 600 000
1993	1 285	(+ 28,5 %)	1 050 000	4 200 000
1994	1 571	(+ 22,3 %)	1 150 000	4 600 000
1995	1 932	(+ 23 %)	1 300 000	5 200 000

Cette progression de l'activité de l'agence nationale pour les chèques-vacances permet à cette dernière de dégager, depuis sept ans, des excédents de gestion : 5,8 millions de francs pour l'exercice 1989, 15,9 millions de francs pour 1990, 20,4 millions de francs pour 1991, 24 millions de francs pour 1992, 24,5 millions de francs pour 1993, 15,1 millions de francs pour 1994 et 32,5 millions de francs pour 1995.

Depuis 1994, ces excédents de gestion sont distribués par l'Agence sous forme d'aides au tourisme et aux loisirs à vocation sociale (campings, petite hôtellerie, VVF) et de participation au financement de projets de solidarité (handicapés, premier départ en vacances...).

Formule de plus en plus appréciée par les ayants droit, le chèque-vacances permet de cumuler une épargne volontaire des salariés et une bonification pouvant doubler cette épargne, versée par les employeurs ou les comités d'entreprises. Les professionnels, notamment de l'hôtellerie, accompagnent souvent cette mesure en accordant des réductions significatives aux bénéficiaires. Le chèque-vacances est aussi un levier économique puissant qui contribue au développement des activités touristiques en France, particulièrement en espace rural.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du tourisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES CRÉDITS DU TOURISME

Titre III

Majoration de crédits de 100.000 francs sur le chapitre 34-05, article 10, enquêtes et études, doté de 8,5 millions de francs contre 7,8 millions de francs en 1996.

Titre IV

Majoration de crédits de 590.000 francs sur le chapitre 44-01, article 34, développement territorial du tourisme, doté de 2 millions de francs contre 19,2 millions en 1996, soit une augmentation de 29,5 %.

Titre VI

Majoration de crédits de 2.41 millions de francs sur le chapitre unique. 66-03, développement territorial du tourisme afin :

- de doubler l'article 20, programmes d'aménagements touristiques, en crédits de paiement et pour augmenter leur autorisation de programmes dotés de 10 millions de francs par la loi de finances ;

- d'augmenter de 250.000 francs les crédits en autorisations de programme et crédits de paiement de l'article 30, programme de rénovation des hébergements touristique à caractère associatif (dotés de 8,9 millions de francs en autorisations de programme et de 7,9 millions de francs en crédits de paiement).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 13 novembre 1996, la commission a procédé à l'examen des crédits consacrés au tourisme dans le projet de loi de finances pour 1997.

M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que, si en 1996, la France restait toujours la première destination touristique internationale, avec près de 60 millions de touristes étrangers, le nombre de séjours touristiques réalisés par des clientèles étrangères stagnait depuis ces dernières années et l'excédent commercial diminuait de 5,9 %, ce qui, compte tenu de la croissance soutenue du tourisme mondial, témoignait de la relative érosion de la part de marché mondial de la France.

Il a cependant noté que le tourisme reste un secteur créateur d'emplois, avec une hausse de 2 % par rapport à l'an dernier, ce qui représente 17.000 emplois salariés supplémentaires.

Le rapporteur a ensuite indiqué que s'inscrivant dans la logique de réforme de l'État et dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, les moyens de l'État dans le secteur du tourisme avaient été recentrés autour de missions essentielles.

Dans ce contexte, les crédits affectés au budget de tourisme dans le projet de loi de finances pour 1977 sont fixés à 350,1 millions de francs, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent projet de loi de finances et de 12,1 % par rapport au budget voté pour 1996.

Mais le rapporteur a souligné que cette diminution -importante- des crédits du ministère du tourisme devait être relativisée, compte tenu du volume de la consommation touristique, évaluée à 500 milliards de francs en 1995 et qu'elle se traduisait par un recentrage autour de la mission essentielle du ministère, à savoir le développement de l'économie touristique en utilisant le levier fiscal et la définition de quelques axes stratégiques.

M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, a approuvé la position réservée du Gouvernement sur le plan d'action proposé par la Commission européenne en matière de tourisme, la politique du tourisme lui paraissant relever, au nom du principe de subsidiarité, des États membres et les conditions de base d'une action communautaire efficace ne semblant pas réunies, d'une part, en raison du manque de coordination au niveau communautaire et, d'autre part, d'un nombre d'actions prioritaires, encore trop élevé.

Afin d'illustrer l'importance du rôle de régulateur de l'État dans le domaine du tourisme, le rapporteur pour avis a cité les mesures adoptées en ce qui concerne la régulation des capacités hôtelières, à travers l'article 55 de la loi de finances pour 1996 modifiant l'article 156 du code général des impôts qui ne permet plus l'imputation sur le revenu global d'un contribuable non hôtelier des déficits provenant d'activités industrielles et commerciales et la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui soumet désormais à autorisation de la commission départementale de l'équipement commercial toutes les constructions nouvelles, les extensions ou les transformations entraînant la construction d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à 30 chambres hors de la région Ile-de-France et à 50 chambres, dans cette dernière.

En ce qui concerne les mesures de soutien à l'hôtellerie indépendante, le rapporteur pour avis a rappelé le dispositif d'aide à la restructuration de la dette des entreprises hôtelières indépendantes et familiales reconduit en 1996 sur un fonds de garantie spécifique doté de 50 millions de francs et géré par SOFARIS, et dont 135 établissements ont pu bénéficier et la mesure d'exonération de redevance télévision appliquée à compter du 1er janvier 1997 pour l'ensemble de l'hôtellerie qui bénéficiera à l'hôtellerie indépendante de petite et moyenne capacité.

Le rôle de régulateur de l'État se traduit également dans les mesures adoptées pour lutter contre le paracommercialisme, sur la base des conclusions du rapport Radelet et sur la base d'expérimentations réalisées dans sept départements-pilotes.

Des problèmes ponctuels ont pu être résolus par la concertation ou le rappel de règles existantes, en ce qui concerne les lycées-hôtelières, le suivi des fermes auberges et les tables d'hôtes. Mais M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, a déploré qu'il ne soit pas fait application de l'obligation de déclarer en mairie toutes les formes d'hébergement commercialisées par des non professionnels à des fins touristiques. Cette obligation résulte d'un amendement parlementaire adopté au Sénat dans le cadre de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, mais la parution d'un décret d'application a été différée par décision du Premier ministre.

Enfin, le rapporteur pour avis a insisté sur la situation du secteur de la restauration, caractérisé par de graves distorsions dans l'application des taux de TVA selon le type de restauration pratiqué et qui est, de plus, confronté à la concurrence d'autres pays européens, caractérisés par des taux de TVA globalement moins élevés surtout parmi les pays concurrents de la France dans le secteur du tourisme, à savoir l'Espagne, la Grèce et l'Italie.

Dans ce contexte, l'évolution de deux points de la TVA à taux normal, passant de 18,6 à 20,6 %, alors que le taux réduit restait à 5,5 %, a été l'élément révélateur d'une crise profonde de la restauration.

M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, rappelant que ce débat était ouvert devant le Parlement depuis octobre 1995, et que le ministre de l'économie et des finances s'était engagé à faire des propositions, a souhaité qu'une solution soit trouvée dans un esprit de concertation et sur la base de critères incontestables, compte tenu des recommandations du rapport Salustro remis en juin 1996.

Enfin, le rapporteur pour avis a salué les propos de M. Bernard Pons, devant le Conseil national du tourisme le 17 juin 1996, rappelant que le secteur du tourisme devait participer aux objectifs d'aménagement du territoire par l'intermédiaire d'une politique nationale volontariste en matière d'offre touristique.

A propos des crédits inscrits pour le tourisme dans le projet de loi de finances pour 1997, en diminution de 9 %, le rapporteur pour avis a énuméré les principales économies décidées sur les contrats de plan Etat-régions, ce qui conduira à l'étalement de leur exécution sur une année supplémentaire ; sur les programmes d'aménagement touristique, ce qui imposera une très grande sélectivité dans le choix des projets ; sur les crédits consacrés au GIE « Maison de la France », principalement sur la subvention de fonctionnement, alors que la contribution de l'État aux actions du GIE « Maison de la France » en matière d'évaluation, d'expertise et de promotion est préservée et maintenue à 54 millions de francs.

En revanche, il a noté que les crédits destinés à l'observation économique progressaient légèrement et que la contribution aux actions de valorisation du produit touristique menées par le GIP Agence française de l'ingénierie touristique (AFIP) était dotée de 37 millions de francs.

Il a enfin souligné que les dépenses en capital, quant à elles, subissaient une très nette diminution en autorisations de programme (- 41 % par rapport au projet de loi de finances pour 1996), principalement en ce qui concerne les contrats de plan Etat-régions, ainsi que le programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif amputés de 30 %.

Le rapporteur a indiqué que les moyens de l'État étaient concentrés autour de deux objectifs : préparer l'économie touristique de la France aux mutations futures, garantir et développer les emplois de demain.

Enfin, le rapporteur pour avis a annoncé qu'en 1997 le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, entendait réformer

les conditions d'attribution du chèque-vacances, pour faciliter l'accès au tourisme de l'ensemble des Français. Ce projet devrait profondément marquer l'évolution du secteur touristique français dans les prochaines années en drainant des flux nouveaux vers les secteurs marchands du tourisme.

Compte tenu des orientations prises dans un contexte budgétaire très difficile, M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du tourisme pour 1997.

Intervenant dans la discussion générale, M. Jean Peyrafitte, tout en saluant l'objectivité et l'exhaustivité du rapport a souligné les contradictions inhérentes du budget du tourisme en forte diminution alors même qu'il s'agit d'un secteur économique encore créateur d'emplois, dont il faudrait donc soutenir la croissance. Il a ensuite rappelé les difficultés très importantes que connaissent les secteurs de l'hôtellerie rurale, du thermalisme et de la restauration, en souhaitant sur ce dernier point que la commission prenne position sur un abaissement du taux de TVA pratiqué dans la restauration traditionnelle.

En réponse aux questions de MM. Rémi Herment, Jean Peyrafitte, Bernard Hugo, Jacques Braconnier et Claude Haut, M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, s'est déclaré également préoccupé par les difficultés économiques des différents acteurs du secteur et les risques de déstabilisation des programmes d'investissements dus au report sur une année supplémentaire des contrats de plan Etat-régions. Il a déclaré que dans le secteur de la restauration, un effort de qualification professionnelle permettrait de remédier en partie à la fragilité de ce secteur. Il a enfin souligné les efforts financiers consentis par les conseils généraux dans le secteur du tourisme.

La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre du tourisme.