

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 6

COMMERCE, ARTISANAT et TOURISME.

TOURISME.

Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 11), 2370 (tome IV) et In-8° 663.

Sénat : 68 (1984-1985)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
<i>EXAMEN EN COMMISSION</i>	5
<i>AVANT-PROPOS</i>	7
<i>PRESENTATION DES CREDITS</i>	11
I. Les grandes masses du budget du Tourisme	11
<i>A. Les dépenses ordinaires : la rigueur et ses sacrifices.</i>	12
1. Les moyens des services	12
2. Les interventions publiques	13
<i>B. Les dépenses en capital : des rattrapages mais qui risquent d'être sans lendemain</i>	14
1. Les investissements	14
2. Les subventions d'équipement	15
II. Les principales actions	17
<i>A. L'administration centrale : l'indolore saignée des effectifs</i>	17
<i>B. Les services extérieurs et les services d'études et d'aménagement touristique</i>	18
1. Les délégations régionales : un emploi sur deux transféré	18
2. Les commissions interministérielles : disparition logique	19
3. Les services d'études et d'aménagement touristique	19
<i>C. La promotion et les actions d'intérêt touristique</i>	20
1. Les bureaux à l'étranger : un effort incontestable	20
2. L'Agence nationale pour l'information touristique	21
3. Les interventions publiques pour la promotion et les actions d'intérêt touristique : austérité	22
<i>D. Les équipements touristiques : de nécessaires rattrapages</i>	23
1. Les investissements : amélioration souhaitable dans la gestion	23
2. Les subventions d'équipement : un effort pour le tourisme social	24
III. Nouvelle délibération à l'Assemblée nationale	27

PRINCIPALES OBSERVATIONS

● Des services en quête d'identité

Depuis le changement de gouvernement intervenu en juillet 1984, le tourisme est rattaché au ministre du Commerce et de l'Artisanat. Le fascicule bleu budgétaire pour 1985 témoigne de cette modification. Depuis 1981, le Tourisme aura ainsi été rattaché à trois ministères successifs. L'an dernier, il était rattaché au Commerce Extérieur après l'avoir été au Temps libre. Notre Commission avait salué avec satisfaction le souci apparent de mieux prendre en compte les flux touristiques dans la balance des paiements mais elle observait que les services du Tourisme semblaient en quête d'une identité. Cette observation ne peut être que confirmée pour 1985.

● Un budget moins défavorable en volume et plus volontariste

La croissance des crédits (+ 7,32 % en 1985) sera supérieure à celle de la hausse attendue des prix.

Cette amélioration s'accompagne d'une volonté d'aller à l'essentiel, au prix de certains sacrifices.

● L'accent est mis décidément sur la promotion du tourisme

Un double effort est mené en faveur de l'Agence nationale pour l'information touristique (ANIT) et des bureaux à l'étranger.

● L'appui au tourisme social se confirme

Même si la politique du chèque-vacances n'a pas connu, en 1984, les succès escomptés, l'appui donné au tourisme social par la voie de subventions d'équipement aux villages de vacances et au camping-caravaning se confirme.

● **Mais certaines dépenses font l'objet de sacrifices**

Les crédits d'interventions des services d'études et d'aménagement sont sensiblement réduits.

Les subventions de fonctionnement aux associations sont réduites d'un tiers (chapitre 43.01). Il est vrai que le mode de répartition de ces crédits les assimilait à un « saupoudrage » peu efficace.

● **Les crédits d'équipement connaissent une croissance qui risque d'être sans lendemain**

Les crédits de paiement des chapitres 56.02 (études et actions d'organisation) et 66.02 (subventions d'équipement) croissent respectivement de 37,5 % et de 19,28 %.

En revanche, les autorisations de programme régressent en moyenne de 30 % ce qui ne laisse pas d'être inquiétant pour les années à venir même compte tenu de la globalisation.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 11 octobre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits relatifs au tourisme figurant dans le projet de budget du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme pour 1985.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les grandes masses des crédits prévus ainsi que les principales observations que lui inspirait leur évolution.

A l'issue de cet exposé, M. Maurice Blin, rapporteur général, a émis le souhait que les résultats de la balance touristique soient mis en évidence. L'excédent de la balance touristique a en effet atteint 22,4 milliards de francs en 1983 et 17 milliards de francs pour les huit premiers mois de 1984.

M. Stéphane Bonduel a souligné, pour sa part, l'utilité de la promotion touristique à l'étranger et les résultats médiocres du chèque-vacances.

M. Christian Poncelet s'est inquiété de l'avenir de l'aide publique aux communes thermales dont les besoins d'investissement sont importants.

M. Henri Duffaut a indiqué que les mesures de contrôle des changes avaient eu un effet relativement limité sur la balance touristique en 1983. Il a souligné, par ailleurs, l'afflux en France du tourisme étranger, notamment américain, y compris hors saison.

M. Edouard Bonnefous, président, a souhaité que l'évolution des tarifs de l'hôtellerie soit mieux contrôlée. Il a, en outre, émis des craintes sur le fléchissement de la qualité des prestations dans le secteur hôtelier.

M. Jean Francou a attiré, pour sa part, l'attention de la commission sur les difficultés d'équipement des communes de montagne situées dans les parcs nationaux.

La commission a alors décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au tourisme figurant dans le fascicule du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La discussion des crédits destinés aux services du Tourisme dans le projet de loi de finances pour 1985 intervient dans **une période de relative incertitude** s'agissant de cet important secteur de l'activité économique.

● Le cadre juridique : des améliorations

L'année 1984 a vu se poursuivre l'effort de réflexion des pouvoirs publics en ce domaine, avec notamment le rapport de M. Gilbert Trigano au Conseil économique et social qui, en juin, proposait d'orienter la politique du tourisme autour de trois idées forces : industrialisation, informatisation et décentralisation. Le cadre réglementaire et législatif tend, en outre, à être complété avec, en particulier, le décret n° 84.94 du 8 février 1984 réformant le conseil supérieur du Tourisme et la discussion par le Parlement du projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne.

● La saison touristique 1984 : un certain pessimisme

La saison touristique d'hiver 1983-1984 a été bonne, selon l'enquête réalisée par la direction du Tourisme. Si le démarrage a été plus tardif que l'année dernière, en revanche, les creux habituels de janvier et de mars ont été moins accentués. Par ailleurs, si la clientèle française est restée stable, la clientèle étrangère, notamment belge, britannique, espagnole voire américaine ou canadienne, est en augmentation et séjourne plus longtemps.

Le budget vacances des ménages paraît cependant avoir diminué, essentiellement en ce qui concerne les « surplus » et les achats de matériel sur place.

La saison d'été 1984, en revanche, semble avoir été moyenne après avoir commencé tardivement, selon les informations transmises par les délégués régionaux au tourisme. Cette impression était ressentie notamment dans le Languedoc-Roussillon, y compris pour la fréquentation étrangère, et en Provence-Côte d'Azur. Au Pays Basque et en Corse, la présomption d'insécurité paraît en outre avoir accentué les défaillances de fréquentation. L'hôtellerie de luxe semble avoir été relativement épargnée. D'une façon générale, l'état d'esprit des professionnels était plutôt au pessimisme.

Ce pessimisme était perceptible dans la profession hôtelière qui s'est vue imposer une régulation des prix des services par un arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget en date du 9 février 1984. Cet arrêté limitait à 11,6 % les hausses de prix par rapport aux tarifs licitement pratiqués fin 1982, à l'exception des tarifs des hôtels quatre étoiles et luxe, demeurés libres.

Il faut savoir, par ailleurs, que, pour les huit premiers mois de 1984, le nombre des faillites a crû de 14,5 % pour le secteur des hôtels, cafés et restaurants par rapport à la période correspondante de 1983.

La campagne « **l'Été français** », organisée à l'échelon interministériel, a été axée autour de quatre actions : campagne à la télévision, édition et diffusion d'un almanach de l'été, information sur le camping et relance exceptionnelle sur le marché américain.

L'étalement des vacances semble entrer progressivement dans les moeurs. En témoigne, la raréfaction des traditionnels encombrements routiers. Il faut remarquer que le nombre des fermetures d'entreprises françaises pour cause de congés est passé de 54 % en 1982 à 45 % en 1984, permettant ainsi aux employés de ces firmes de fractionner leurs congés.

● **L'exécution du budget 1984 : mauvais démarrage**

L'exécution de la loi de finances pour 1984 a été l'occasion, comme en 1983, **d'annulations de crédits en cours d'exercice**. Les dépenses en capital ont été ainsi amputées, par un arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget en date du 29 mars, de 20,19 millions de francs en autorisations de programme et de 8,74 millions de francs en crédits de paiement. Votre Commission des Finances ne peut que déplorer, une fois de plus, le recours à une telle procédure qui vide de son contenu le vote de la loi de finances par le Parlement.

● Le cadre financier pour 1985

Votre Commission des Finances souligne, une nouvelle fois, que les crédits des services du Tourisme ne constituent qu'une modeste part de l'ensemble de l'effort public en faveur du tourisme.

- D'une part, la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, incluse dans la dotation globale de fonctionnement, dont le régime a été modifié par l'article 9 de la loi n° 83.1186 du 29 décembre 1983, constitue encore le flux financier public principal dans ce secteur. Ainsi, pour 1985, le montant prévisionnel de cette dotation est de l'ordre de 828 millions de francs soit plus du triple des crédits des services du Tourisme.

Encore faut-il ajouter que l'article 10 de la même loi du 29 décembre a institué, à titre transitoire, une dotation particulière en faveur des communes à forte fréquentation touristique journalière. Les communes éligibles à cette dotation selon le décret n° 84.234 du 29 mars 1984 sont de l'ordre de 450. Pour 1985, le montant prévisionnel de la dotation est de 21,04 millions de francs.

- D'autre part, certains crédits intéressant le tourisme figurent dans d'autres fascicules budgétaires. Ils sont, en partie, regroupés dans un tableau figurant à la page 145 du fascicule bleu « Commerce, Artisanat et Tourisme ». Au total, ces crédits atteignent 68,4 millions de francs pour 1985 (DO + CP) mais ce tableau n'appelle pas de commentaires optimistes.

Ainsi, exception faite des crédits du ministère de l'Agriculture qui, globalisés depuis 1983, n'assurent plus que la couverture des autorisations de programme antérieures (8 millions de francs pour 1985), on constate, en effet :

- . un fléchissement de 24 % de la subvention du ministère de l'Economie et des Finances pour l'équipement hôtelier ;
- . une baisse de 9,13 % des crédits de fonctionnement figurant au budget de l'aménagement du territoire pour les missions interministérielles ;
- . une stagnation en francs courants des crédits de fonctionnement de la mission Corse ;
- . une baisse de 2,77 % de la subvention d'équipement pour les voies navigables et les ports fluviaux en métropole.

Seul point positif : la croissance de 22,7 % des subventions d'équipement au titre de l'aménagement du territoire.

Votre Commission des Finances regrette, une fois de plus, que ne figurent pas dans ce tableau :

- les crédits au tourisme regroupés dans la dotation globale d'équipement ;
- les concours au titre de la dotation globale de fonctionnement ;
- les crédits transitant par le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), le fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) et le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) dont l'utilisation est difficilement vérifiable et parfois non conforme aux décisions interministérielles, semble-t-il ;
- enfin, les prêts spéciaux pour le soutien à l'emploi et les bonifications d'intérêts pour les prêts à l'hébergement.

PRESENTATION DES CREDITS

I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME

Les crédits des services du Tourisme atteignent, dans le projet initial (1) de loi de finances pour 1985 (dépenses ordinaires + crédits de paiement) 275,1 millions de francs soit une augmentation de 7,32 % en francs courants par rapport au budget voté de 1984.

Cette évolution globale appelle trois observations :

- d'abord si l'on tient compte de la hausse attendue des prix pour 1985 (soit 4,5 %), la situation des services du Tourisme devrait être, théoriquement, moins défavorable que pour l'exercice 1984 ;

- ensuite, les crédits du Tourisme augmentent légèrement plus vite que l'ensemble du budget civil de l'Etat dont la progression devrait avoisiner 4,63 % en 1985 ;

- enfin, la part relative des crédits du Tourisme au sein de ce même budget civil de l'Etat tend à croître faiblement (0,036 % en 1985 contre 0,029 % en 1984) même si cette part demeure extrêmement modeste.

Par ailleurs, on peut observer que la tendance à l'alourdissement progressif des dépenses ordinaires est enrayée pour 1985. Alors que celles-ci représentent 77,84 % des crédits des services du Tourisme en 1984, elles ne devraient plus représenter que 73,3 % de ces crédits pour 1985.

Par voie de conséquence, les dépenses en capital voient leur place s'accroître dans les crédits du Tourisme dont elles devraient représenter 26,7 % en 1985. Une telle évolution répond à un souhait exprimé à plusieurs reprises par la Commission et semble traduire un certain volontarisme.

(1) voir III Nouvelle délibération à l'Assemblée nationale.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES : LA RIGUEUR ET SES SACRIFICES

Les dépenses ordinaires croissent, globalement, de 2,56 % par rapport à 1984. Il faut souligner qu'ainsi est sensiblement freinée l'évolution de ces dépenses par rapport aux années précédentes (+ 31,5 % en 1982, + 37,8 % en 1983 et + 24,7 % en 1984).

La raison de ce freinage est que l'évolution prévue ne parviendra pas à compenser la hausse attendue des prix.

BUDGET DU TOURISME

Tableau récapitulatif

	Budget voté 1984	Services votés	Mesures nouvelles	Prévisions pour 1985	% Variation 1985/1984 (francs courants)
I - DEPENSES ORDINAIRES					
Titre III. Moyens des services	154.434.773	156.060.964	+ 13.351.900	169.412.864	+ 9,69 %
Titre IV. Interventions publiques	42.151.061	40.151.061	- 7.926.148	32.224.913	- 23,54 %
TOTAL	196.585.834	196.212.025	+ 5.425.752	201.637.677	+ 2,56 %
II - DEPENSES EN CAPITAL					
Titre V. Investissements exécutés par l'Etat					
AP	13.700.000	-	-	12.330.000	- 10 %
CP	12.000.000	5.403.000	11.097.000	16.500.000	+ 37,5 %
Titre VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat					
AP	67.080.000	-	-	44.200.000	- 34,1 %
CP	47.810.000	39.350.000	17.680.000	57.030.000	+ 19,28 %
TOTAL AP	80.780.000	-	-	56.530.000	- 30,01 %
TOTAL CP	59.810.000	44.753.000	28.777.000	73.530.000	+ 22,93 %
TOTAL pour le Tourisme (DO + CP)	256.395.834	240.965.025	34.202.752	275.167.777	+ 7,32 %

1) Les moyens des services (Titre III)

S'agissant des moyens des services, les crédits augmentent de 9,69 % en francs courants par rapport à 1984. Ces crédits sont affectés, pour l'essentiel, par l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pour 1984 et des provisions pour revalorisation des rémunérations.

Il faut souligner l'important fléchissement des effectifs du tourisme qui perdent 64 emplois nets (29 à l'administration centrale et 35 dans les délégations régionales). Il est vrai que ces postes sont, pour la plupart, transférés soit au commerce et à l'artisanat, soit à l'urbanisme et au logement. Au total, les suppressions nettes réelles sont de 3 postes.

Des mesures nouvelles sont prévues à hauteur de 3,3 millions de francs au titre de la rémunération des personnels des bureaux à l'étranger. Ces mesures concernent, pour l'essentiel, la rémunération des personnels vacataires et contractuels étrangers de ces bureaux (+ 2,6 millions de francs).

Dans le même ordre d'idées, 6,4 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus en faveur de la promotion sur le marché français et étranger (chapitre 34.14, articles 11 et 12).

En même temps, les crédits de propagande des bureaux à l'étranger croissent de 5,2 millions de francs (chapitre 34.14 art. 34) et leurs frais de fonctionnement donnent lieu à 1,46 million de francs de mesures nouvelles nettes répartis sur les chapitres 34.14, 34.91 et 34.92.

La subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour l'information touristique (ANIT) atteint 7,28 millions de francs (+ 41,3 % par rapport à 1984) dans le cadre du programme prioritaire d'exécution du IX^e Plan n° 7 « Vendre mieux en France et à l'étranger ».

A signaler également :

- le regroupement de la présentation des frais de déplacement et de matériel de l'administration centrale et des services extérieurs en deux chapitres nouveaux 34.90 et 34.98. Cette modification de nomenclature entraîne la disparition des crédits des chapitres 34.01, 34.02, 34.11 et 34.12 ;

- le transfert aux budgets de l'agriculture et de l'urbanisme d'une partie des crédits de fonctionnement des services d'études et d'aménagement touristique.

En résumé, même si elle est limitée, l'évolution des crédits du Titre III marque un effort en faveur de la promotion du Tourisme tant en France qu'à l'étranger et de la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

2) Les interventions publiques (Titre IV)

Les crédits du Titre IV sont particulièrement sacrifiés pour 1985 puisqu'ils régressent de 23,5 % par rapport à 1984.

Cette contraction des crédits est cependant le résultat de souhaits que la Commission avait émis en son temps :

- la réalisation d'économies sur les subventions de fonctionnement aux associations promouvant le tourisme (- 3,6 millions de francs sur le chapitre 43.01 article 10) ;

- une réduction draconienne (- 3,8 millions sur le chapitre 44.01 article 20), des crédits des organismes à vocation touristique ;

- enfin, une réduction de 4,66 millions de francs des crédits d'intervention des services d'étude et d'aménagement touristique (chapitre 44.01 article 60).

En revanche, on observe :

- une majoration de la subvention à l'association « Bienvenue France » dans le cadre du programme prioritaire d'exécution n° 7 « Vendre mieux en France et à l'étranger » (+ 3 millions de francs sur le chapitre 44.01 article 50) ;

- la création d'un article 20 nouveau au chapitre 43.01 destiné à financer la promotion des activités d'aménagement du temps à hauteur de 1,06 million de francs.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL : DES RATTRAPAGES MAIS QUI RISQUENT D'ÊTRE SANS LENDEMAIN

Les dépenses en capital connaissent une progression de 22,93 % en crédits de paiement pour 1985 par rapport à 1984. Mais cette progression risque d'être sans lendemain dans la mesure où les autorisations de programme régressent de 30,01 % et sont, pour 1985, inférieures en volume aux crédits de paiement.

1) Les investissements (Titre V)

Les « investissements » directement réalisés par l'Etat sont en réalité constitués par des crédits d'études et d'actions d'organisation (chapitre 56.02). Ces crédits progressent de 37,5 % pour 1985 en crédits de paiement mais les autorisations de programme baissent de 10 %. Ils ne représentent guère que 6 % des crédits des services du Tourisme.

2) Les subventions d'équipement (Titre VI)

Les crédits du Titre VI connaissent une évolution similaire. Augmentant de 19,28 % en crédits de paiement, ils régressent de 34,1 % en autorisations de programme.

Ils représentent cependant 20,7 % des crédits du secrétariat d'Etat pour 1985, ce qui marque **un progrès**.

Un double effort est fait, en crédits de paiement, au chapitre 66.01, en faveur :

- des **villages de vacances**, hébergements légers ou polyvalents (+ 11,2 %) ;
- des terrains de **camping-caravaning** et de parcs résidentiels de loisirs(+ 46 %).

II. LES PRINCIPALES ACTIONS

On peut regrouper les principales actions assignées aux services du Tourisme sous quatre rubriques : l'administration centrale, les services extérieurs et les services d'études et d'aménagement touristique, la promotion et les actions d'intérêt touristique, enfin, les équipements touristiques.

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE : L'INDOLORE SAIGNEE DES EFFECTIFS

Les crédits consacrés à l'administration centrale figurent intégralement au Titre III (Moyens des services). Ils atteignent 31,8 millions de francs pour 1985, soit une régression de 5,07 % en francs courants par rapport à 1984.

Ces crédits sont affectés, pour l'essentiel, par l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pour 1984 et des provisions pour revalorisation des rémunérations en 1985.

Leur fléchissement s'explique principalement par les **suppressions d'emplois** qui devraient atteindre le chiffre total net de 29 pour l'administration centrale en 1985. Les suppressions seront réparties à raison de 14 titulaires et 18 employés temporaires ou contractuels. Le détail des postes concernés figure à la page 138 du fascicule bleu.

Ces suppressions n'étant compensées que par trois créations de postes, l'effectif net de l'administration centrale pour 1985 devrait être de trois titulaires et 57 contractuels.

Les suppressions nettes s'articulent de la façon suivante :

- transfert de 14 emplois au budget de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, assorti d'une mesure négative de - 1,07 million de francs ;

- transfert à la section Commerce et Artisanat de 13 agents contractuels, assorti d'une mesure négative de 1,3 million de francs ;

- suppression de deux emplois (un chargé de mission et un contractuel), assortie d'une mesure négative de 0,26 million de francs.

Il faut préciser, par ailleurs, qu'à la suite du changement gouvernemental intervenu le 23 juillet 1984, la dotation afférente à la rémunération d'un secrétaire d'Etat (435.581 francs) est transférée à la section Commerce et Artisanat.

L'ensemble de ces mesures appelle deux observations :

- d'une part, si l'évolution des effectifs de l'administration centrale pour 1985 traduit une saignée pour les services du Tourisme par la perte d'un tiers des postes, l'économie véritable réalisée à l'échelle du budget de l'Etat n'est que de deux postes et de 0,26 million de francs, ce qui ne traduit pas une rigueur excessive ;

- d'autre part, l'absence de passion avec laquelle semble avoir été décidée la suppression nette de 29 postes pourrait conduire à s'interroger sur l'utilité que revêtaient ces emplois dans la situation antérieure.

B. LES SERVICES EXTERIEURS ET LES SERVICES D'ETUDES ET D'AMENAGEMENT TOURISTIQUE

Les crédits concernant les services extérieurs et les services d'études figurent, eux aussi, intégralement au Titre III (Moyens des services). Ils atteignent 15,5 millions de francs pour 1985, soit une régression de l'ordre de 15 % en francs courants par rapport à 1984.

Ils sont déterminés en grande partie par l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques pour 1984 et les provisions pour revalorisation des rémunérations en 1985.

1) Les délégations régionales : un emploi sur deux transféré

Les crédits alloués aux délégations régionales atteignent 13,794 millions de francs pour 1985, soit une augmentation de 3,78 % par rapport à 1984.

La présentation de ces crédits fait l'objet de certaines modifications de nomenclature déjà évoquées.

La faible évolution des crédits s'explique principalement par la suppression d'un emploi de chargé de mission contractuel (- 154.583 francs) et par le transfert au budget de l'Urbanisme, du Logement et des Transports de 34 emplois de sténodactylographes titulaires.

Les délégations régionales du tourisme perdent ainsi 35 emplois et tous leurs agents titulaires. Elles ne conservent plus que 28 chargés de mission contractuels.

Cette érosion des effectifs appelle des commentaires voisins de ceux qui ont été faits s'agissant de l'administration centrale :

- d'une part, les effectifs sont réduits de moitié pour les délégations régionales sans que ces suppressions soulèvent une excessive émotion, ce qui conduit à s'interroger sur l'utilité des postes supprimés dans les années antérieures :

- d'autre part, l'essentiel de ces suppressions s'accompagnant de transferts, on n'observe qu'une suppression véritable d'emploi au regard de l'ensemble du budget de l'Etat. L'économie ainsi réalisée est modeste : 0,15 million de francs.

2) Les commissions interministérielles : disparition logique

Votre Commission des Finances qui depuis de nombreuses années avait souligné l'inutilité d'abonder des chapitres consacrés aux commissions interministérielles alors que ces organes ne se réunissaient plus parfois depuis une décennie se félicite des changements de nomenclature intervenus.

Ainsi, les chapitres 34.11 (10) et 34.12 (11 et 12) ne sont plus abondés pour 1985 ce qui constitue une bonne mesure d'ordre.

Dans cette perspective, votre Commission s'interroge sur les conséquences budgétaires de la décision du Conseil des ministres du 12 juillet 1984 de réactiver la commission interministérielle du tourisme social. Cette commission, créée en 1966, avait cessé de fonctionner en 1975.

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

Les crédits des services d'études et d'aménagement touristique atteignent 2,6 millions de francs pour 1985 soit une croissance de 5,1 % en francs courants par rapport à 1984.

Ces crédits font, eux aussi, l'objet de certaines modifications de nomenclature.

Il existe trois services d'étude et d'aménagement touristique : espace rural (SEATER), littoral (SEATL), et montagne (SEATM). Ils sont soumis à une coordination interministérielle.

En cours d'exercice, la mise à disposition de personnels, de locaux ou de matériels donne lieu à des transferts de crédits entre les services du Tourisme et les autres ministères concernés.

Ce fut ainsi le cas au premier semestre de 1984, pour la couverture des frais de déplacement d'agents contractuels du ministère de l'Agriculture mis à disposition du SEATER (- 125.000 francs sur le chapitre 34.11) ou pour celle des frais de fonctionnement des locaux du SEATM (- 170.000 francs sur le chapitre 34.12) ou encore pour les véhicules mis à disposition du SEATM (- 164.800 francs sur le chapitre 34.92).

Votre Commission des Finances souhaite que les voies d'une clarification budgétaire soient explorées à cet égard. Il est, en effet, regrettable que des dépenses réputées certaines ne fassent pas l'objet d'une inscription spécifique dans les documents du projet de loi de finances et que la pratique systématique des transferts de crédits en cours d'exercice nuise à la transparence du budget.

C. LA PROMOTION ET LES ACTIONS D'INTERET TOURISTIQUE

Les crédits consacrés à la promotion et aux actions d'intérêt touristique atteignent 153,8 millions de francs pour 1985, soit plus de la moitié des crédits totaux des services du Tourisme.

Ils croissent de 6,7 % en francs courants par rapport à 1984.

1) Les bureaux à l'étranger : un effort incontestable

Il faut rappeler que l'action de promotion du Tourisme français à l'étranger est assurée d'une part par les représentations des services officiels français du tourisme à l'étranger répartis dans 14 pays (Allemagne de l'Ouest, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Espagne, Danemark, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède, Suisse) qui constituent les marchés touristiques les plus importants, d'autre part par les services culturels des ambassades de France au Luxembourg et en Finlande, compte tenu de l'intérêt plus limité de ces marchés sur le plan touristique.

Sur d'autres marchés, des actions de promotion sont menées dans des conditions similaires pour le compte des services du Tourisme, par la compagnie Air France, (Portugal, Grèce, Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unis), la compagnie U.T.A. (Australie, Afrique du Sud) et la chambre de commerce franco-norvégienne (Norvège).

Les crédits affectés aux bureaux à l'étranger atteignent 92,05 millions de francs pour 1985, soit, à peu près, le tiers du budget total des services du Tourisme.

Ils connaissent pour 1985, une augmentation de 13,65 % en francs courants, c'est-à-dire une évolution incontestablement plus favorable que la moyenne des crédits du Tourisme.

Il faut voir là un signe de la volonté de faire effort pour la promotion du tourisme à l'étranger. Votre Commission des Finances ne peut que s'en féliciter.

Les crédits des bureaux à l'étranger concernent essentiellement les rémunérations des personnels français et étrangers (39,2 millions de francs pour 1985), mais également les loyers des bureaux auxquels 12,6 millions de francs sont consacrés pour 1985, les diverses dépenses de fonctionnement (13,4 millions de francs en 1985).

Les dépenses de promotion proprement dites atteignent 26,5 millions de francs pour 1985, soit une augmentation de 24,4 % en francs courants par rapport à 1984, ce qui est loin d'être négligeable.

En ce qui concerne les perspectives 1985, il est prévu, selon les services concernés, de poursuivre les actions amorcées sur le marché américain et de lancer une nouvelle campagne de promotion conjointe avec American Express, ayant notamment pour objectif la constitution d'un catalogue spécifique « France ».

De nouvelles actions seront entreprises sur le marché japonais compte tenu de la reprise de l'expansion des séjours vers l'Europe. Afin d'accompagner ce mouvement, il s'agirait de lancer une campagne publicitaire orientée sur la découverte de la France hors saison. Des campagnes publicitaires grand public devraient être menées, sur plusieurs marchés européens proches.

2) L'agence nationale pour l'information touristique

L'A.N.I.T., créée par décret du 7 juillet 1982, voit ses crédits atteindre 7,28 millions de francs pour 1985, soit une augmentation de 41,3 % en francs courants.

Comme les bureaux à l'étranger, l'ANIT fait l'objet d'un indéniable effort de financement.

L'année 1984 était, pour cet organisme, la première année de véritable activité. L'organisation de la campagne « l'été français » en a été l'un des principaux éléments.

A ce propos, votre Commission observe que, bien que les responsables de cet organisme estiment que la consommation des crédits du chapitre 36.10 « respecte le rythme d'exécution préconisé », une subvention complémentaire a été imputée sur le chapitre 44.01 article 20 à

hauteur de 870.000 francs pour permettre une mise en place rapide de l'opération « l'été français ».

Une telle pratique, même si elle est, selon les services, « tout à fait exceptionnelle », n'est pas convenable alors même que l'article 10 du chapitre 44.01, qui devrait présenter les aides au fonctionnement de l'ANIT n'avait pas été abondé dans le budget voté pour 1984.

Votre Commission des Finances constate avec satisfaction qu'une mesure d'ordre intervient pour 1985 avec l'ouverture, sur le chapitre 36.10, d'un article 20 pour permettre le financement d'actions sur conventions. Ce nouvel article est abondé à hauteur de 800.000 francs.

3) Les interventions publiques pour la promotion et les actions d'intérêt touristique : austérité

Les crédits d'interventions publiques (Titre IV) destinés à la promotion et aux actions d'intérêt touristique connaissent une évolution défavorable (- 23,6 % par rapport à 1984).

. Les crédits du chapitre 43.01 fléchissent d'un tiers par rapport à l'an dernier. Ils atteignent 5,28 millions de francs.

A l'article 10, on constate un fléchissement de près de la moitié des crédits pour 1985 par des ajustements et des mesures d'économie.

Un article 20 nouveau apparaît au titre la « promotion des activités d'aménagement du temps. Il est abondé à hauteur de 1,06 million de francs. Votre Commission émet le souhait que cet article ne soit pas -comme le chapitre 44.01 article 20- le réservoir d'un « saupoudrage » non significatif de subventions.

L'usage fait jusqu'à présent du chapitre 43.01 ne semble plus adapté. Ainsi parmi les bénéficiaires de ses crédits pour 1984, on relève, au premier semestre, la SARL Clefs de France (60.000 francs) ce qui paraît curieux pour des crédits du Titre IV.

Votre Commission souhaite que les services du Tourisme tirent les conséquences de la décentralisation et se bornent désormais à appuyer exclusivement les organismes d'intérêt national.

. Les crédits du chapitre 44.01 fléchissent, quant à eux de 21,4 % par rapport à 1984.

- S'agissant des organismes à vocation touristique (article 20) l'érosion des crédits atteint - 55 %. Votre Commission émet le souhait que l'étréoltesse de la ressource conduira, en 1985, les services du Tourisme à n'alder que les organismes qui comportent un intérêt national réel.

En 1984, en effet, ont été aidés des organismes qui auraient dû rechercher des aides au niveau local, ainsi : l'Association « La Cavalerie dans la Bataille de la Marne » (10.000 francs), la Confédération pyrénéenne thermale et touristique (700.000 francs), l'office thermal et touristique de Cransac (25.000 francs).

- S'agissant des organismes de promotion touristique un effort substantiel est fait. L'article 50 voit ses crédits presque doubler et atteindre 6,68 millions de francs.

Les principaux bénéficiaires de ces crédits ont été, en 1984, l'association Bienvenue France (1,09 million de francs), l'Association française d'action touristique (400.000 francs) et le Groupement d'intérêt économique « Bienvenue France » (1,08 million de francs).

Dans le cadre du programme prioritaire d'exécution n° 7 « Vendre mieux en France et à l'étranger » la subvention à l'association « Bienvenue France » est majorée de 3 millions de francs pour 1985, ce qui explique la croissance des crédits de l'article 50.

Votre Commission s'interroge sur l'opportunité de subventionner encore l'Association française d'action touristique dès lors que l'ANIT remplit ses missions.

- S'agissant des crédits de l'article 60, qui baissent de près de 25 % pour 1985 mais atteignent encore 15,63 millions de francs, votre Commission s'interroge sur l'adéquation de l'intitulé même de l'article « Services d'études et d'aménagement touristique » compte tenu de la nature des bénéficiaires des crédits (comités régionaux de Tourisme, associations).

D. LES EQUIPEMENTS TOURISTIQUES : DE NECESSAIRES RATTRAPAGES

Les crédits de paiement consacrés aux équipements touristiques atteignent 73,53 millions de francs pour 1985 et croissent de 22,9 % par rapport à 1984.

1) Les « investissements » : amélioration souhaitable dans la gestion

- Les crédits d'études pour l'aménagement touristique du territoire (chapitre 56.01) ne sont pas programmés dans le projet initial de loi de finances. Ce chapitre est, en effet, abondé en cours d'exercice par des transferts à partir du chapitre 56.02.

Votre Commission des Finances observe que la double pratique qui consiste à utiliser les reports de crédits sur autorisations de programme disponibles, et à accepter que la répartition n'intervienne que tardivement, nuit à la clarté du vote budgétaire.

- Les crédits de paiement du chapitre 56.02 atteignent 16,5 millions de francs, soit une augmentation de 37,5 %. Cette augmentation ne doit pas, toutefois, être interprétée de façon trop optimiste.

En effet, la répartition des crédits du chapitre 56.02 faisait, depuis plusieurs exercices, l'objet de retards. Par ailleurs, ce chapitre ne respectait pas la règle posée par la circulaire B-CCFL-11 en date du 24 janvier 1983, qu'aucune affectation d'autorisation de programme ne pouvait être effectuée sans que l'existence des crédits de paiement correspondants ait été préalablement vérifiée.

Or, un retard de crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme a été confirmé par une enquête menée auprès de tous les services concernés.

Pour 1985, il a donc été prévu d'affecter 5 millions de francs à des rattapages. C'est ce qui explique l'augmentation des crédits.

Votre Commission des Finances souhaite que la gestion de ce chapitre puisse être assainie.

Les crédits de paiement du chapitre 56.02 sont ainsi ventilés :

- 7,8 millions de francs pour la montagne,
- 5,1 millions de francs pour le littoral,
- 3,5 millions de francs pour la campagne.

2) Les subventions d'équipement : un effort pour le tourisme social

● Les subventions d'équipement pour le tourisme social

Les crédits de paiement du chapitre 66.01 connaissent une progression de 19,28 % en francs courants par rapport à 1984. Ils atteignent 57,03 millions de francs pour 1985.

Les besoins de crédits de paiement pour les exercices budgétaires antérieurs à l'année 1984 (24 millions de francs de déficit pour les besoins de crédits par rapport aux disponibilités de crédits) n'ont pu permettre la mise en oeuvre normale des autorisations de programme pendant le début de l'année 1984.

C'est ainsi que seulement 4.373.500 millions de francs devaient être engagés sur le chapitre 66.01 article 20 (camping-caravaning) essentiellement consacrés à la mise en oeuvre du programme hébergement léger et à la maîtrise du camping sauvage.

S'agissant des villages de vacances, le déficit important de crédits de paiement a bloqué au cours des 6 premiers mois de 1984 les engagements en autorisation de programme. Un accord interministériel intervenu à la fin du premier semestre devait, selon les services concernés, permettre l'engagement de plus de 27 millions de francs au cours des prochaines semaines (sur une dotation de 44,6 millions de francs après la réduction de 25 % des crédits d'investissement intervenue le 29 mars).

Le plan de rattrapage qui prévoit en 1985 des mesures nouvelles à hauteur de 17,6 millions de francs sur le chapitre 66.01 devrait permettre, selon ces mêmes services, une régularisation de la situation budgétaire et autoriser des engagements de crédits de manière accélérée dès le début de l'année 1985.

A la fin du premier semestre de 1984, le taux de consommation de crédits de paiement par rapport aux crédits disponibles était de 67 % pour l'article 10 (villages de vacances) et de 69 % pour l'article 20 (camping-caravaning).

Compte tenu du stock de demandes en instance fin juillet, le taux de consommation au début du mois d'août devait représenter 90 à 95 % des crédits disponibles.

Pour 1985, (après le prélèvement de crédits affectés à la dotation globale d'équipement), les autorisations de programme devraient se présenter ainsi :

- article 10 - villages de vacances : 44.202.000 F
- article 20 - camping-caravaning : 0

La totalité des crédits consacrés au camping-caravaning sera prélevée pour alimenter la dotation globale d'équipement des communes.

Quant aux crédits de paiement, ils se répartissent ainsi :

- article 10 - villages de vacances : 40.500.000 F
- article 20 - camping-caravaning : 16.530.000 F

Votre Commission prend acte des rattrapages entrepris et de l'effort ainsi mené en faveur du tourisme social.

Votre Commission souhaite en outre que les actions menées contre le camping sauvage décidées par le CIAT en décembre 1982 et le CIQV en mars 1983 soient poursuivies.

En ce qui concerne les villages de vacances, des subventions sont accordées sur l'article 10, à un taux d'intervention compris entre 10 et 30 % du montant des investissements. Les bénéficiaires en sont les organismes à but non lucratif et les collectivités publiques.

La politique des services du Tourisme en ce domaine se veut plus résolument sélective et incitative, par le jeu de priorités définies, selon les services concernés, dans trois directions :

- la réhabilitation du patrimoine à vocation sociale (mise en place d'un programme national en liaison avec les régions intéressées) ;
- la création de produits nouveaux à partir d'hébergements légers de loisirs (création d'expérimentations et d'opérations en 1984 et 1985) ;
- l'exemplarité de certains projets par rapport aux objectifs d'aménagement du territoire, de maîtrise et d'intégration locales, de multiaffectation des équipements et d'ouverture aux échanges internationaux.

● **Les subventions pour divers équipements touristiques**

Le chapitre 66.02 est inscrit pour mémoire au budget de la direction du Tourisme et ce, depuis 1975.

Il est abondé par transferts : d'une part et pour l'essentiel à partir du chapitre 56.02 (aménagement touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural) d'autre part, par le FIDAR, le FIAT et le FIQV.

Les critères d'attribution des subventions d'investissements de l'Etat sont définis par décret du 10 mars 1972 (Journal Officiel du 14 mars 1972). Pour ce qui concerne le taux de celles-ci par rapport aux travaux, il est fait référence à l'annexe 72.197 de ce décret.

Au premier semestre 1984, il a été attribué, par transfert du chapitre FIAT, 260.000 francs.

Votre Commission des Finances déplore, une nouvelle fois, cette pratique des transferts en cours d'exercice qui ne permet pas au Parlement d'apprécier dans leur étendue la portée des actions envisagées.

III. NOUVELLE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Au cours d'une nouvelle délibération, survenue le 15 novembre 1984, l'Assemblée nationale a majoré de 9,2 millions de francs les crédits consacrés au tourisme et figurant au budget du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme.

Cette majoration se répartit ainsi :

– 6 millions de francs pour les actions en faveur du tourisme associatif (chapitre 43-01) ;

– 3,2 millions de francs pour les actions d'intérêt touristique (chapitre 44-01).

La Commission des Finances qui a émis des observations sur l'utilité des subventions octroyées sur les chapitres 43-01 et 44-01 ne peut que souhaiter que ce « ballon d'oxygène » sera réservé aux seuls organismes d'intérêt national.

En tout état de cause, cette modeste majoration n'est pas de nature à modifier son jugement puisque les crédits du Tourisme ne sont ainsi majorés que de 3,27 % par rapport au projet de loi de finances initial.

La Commission des Finances a examiné les crédits relatifs au tourisme figurant dans le projet de budget du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme pour 1985 au cours de sa séance du 11 octobre 1984.

La Commission des Finances propose au Sénat d'adopter les crédits demandés.