

N° 95

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN (1)
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 1988** ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVI

TOURISME

PAR M. PAUL MALASSAGNE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 28), 965 (tome XIII) et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexes n° 25) (1987-1988).

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : L'ECONOMIE DU TOURISME	6
I. UN SECTEUR TOUJOURS ESSENTIEL MAIS QUI PERD DES PARTS DE MARCHÉ	6
A. L'INDUSTRIE DU TOURISME	6
B. LE TOURISME ET LA BALANCE DES PAIEMENTS : UNE TRES MAUVAISE ANNEE 1986	7
C. L'EVOLUTION DE LA FREQUENTATION EN 1986	8
1. <i>Les vacances des résidents en France en 1986</i>	8
a) les Français ont été un peu plus nombreux à partir en vacances	8
b) l'hébergement gratuit	8
c) les départs vers l'étranger ont augmenté	8
d) les Français sont partis moins longtemps	9
e) les voyages de courte durée	9
f) les vacances comme phénomène social	9
g) l'étalement des départs en vacances	10
2. <i>La fréquentation des touristes étrangers en France en 1986</i>	11
D. LES PERSPECTIVES POUR 1987	11
1. <i>La saison d'hiver 1986-1987</i>	11
2. <i>Les premiers résultats de la saison d'été 1987</i>	12
3. <i>Perspectives sur l'ensemble de l'année 1987</i>	12
II. LES CAUSES DU RELATIF REcul DE L'INDUSTRIE DU TOURISME ..	13
A. DES CAUSES PONCTUELLES	13
1. <i>Des causes ponctuelles non spécifiques à la France</i>	13
2. <i>Des causes ponctuelles spécifiques à la France</i>	13
B. LES CAUSES FONDAMENTALES	14

DEUXIEME PARTIE : LE BUDGET ET LA POLITIQUE DU TOURISME.....	16
I. LE TOURISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES	16
A. LES CREDITS.....	16
B. LES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES CONCERNANT LE TOURISME	16
II. LA POLITIQUE DU TOURISME	17
A. LES PRODUITS TOURISTIQUES.....	17
B. LA PROMOTION.....	17
1. <i>L'effort de l'Etat par l'intermédiaire de la Maison de France.....</i>	<i>18</i>
2. <i>La réforme de l'organisation régionale du tourisme</i>	<i>18</i>
C. L'AMELIORATION DE L'ACCUEIL.....	18
D. LE RECENTRAGE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE.....	19
TROISIEME PARTIE : ASPECTS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE DU TOURISME.....	21
I. LE TOURISME SOCIAL	21
A. LE CHEQUE-VACANCES : VERS UNE REFORME	21
B. RESTRICTION DES SUBVENTIONS DESTINEES A L'INVESTISSEMENT EN EQUIPEMENTS DU TOURISME ASSOCIATIF	22
II. LE TOURISME THERMAL.....	22
III. LES STATIONS DE SPORTS D'HIVER : UN PALIER DANS LE DEVELOP- PEMENT ?.....	23
IV. L'INNOVATION TOURISTIQUE	24
A. LES PARCS DE LOISIRS	24
B. LES GOLFS	27
V. SECURITE ET ENVIRONNEMENT	29
QUATRIEME PARTIE : LE TOURISME ET LE MARCHE UNIQUE EUROPEEN DE 1992.....	31
I. LES VOYAGEURS.....	31
A. LES FACILITES AUX FRONTIERES.....	31
B. LES VEHICULES UTILISES PAR LES TOURISTES.....	32

II. LES ENTREPRISES DU TOURISME	33
A. LES TRANSPORTS	33
1. <i>Les transports terrestres</i>	33
2. <i>Les transports aériens</i>	33
3. <i>Les transports maritimes</i>	34
B. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	34
C. L'UTILISATION DES QUATRE FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES POUR LES PROJETS TOURISTIQUES	34
D. LA FISCALITE	35
E. LE CADRE JURIDIQUE : DROIT D'ETABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DE SERVICES	35
1. <i>Droit d'établissement et libre prestation de services</i>	35
2. <i>Conséquences pour les entreprises françaises</i>	36
CONCLUSION ET AMENDEMENT	38

MESDAMES, MESSIEURS,

Les services relevant du secrétariat d'Etat au tourisme ont fait l'objet, en 1986 et 1987, d'une restructuration.

Le groupement d'intérêt économique Maison de la France s'est substitué à l'association Bienvenue France, à l'Agence nationale d'information touristique et à la sous-direction de la promotion de la direction de l'industrie touristique. Les représentations à l'étranger (services officiels français du tourisme à l'étranger), si elles continuent à dépendre juridiquement de la direction de l'industrie touristique, ont été mises à la disposition de la Maison de la France.

En liaison avec cette création, la direction de l'industrie touristique a été réorganisée en trois sous-directions (affaires générales et budgétaires, entreprises du tourisme, produits et aménagements) et un département Image de la France.

Enfin, furent aussi réorganisées les délégations régionales au tourisme en relation avec la création des nouveaux comités régionaux du tourisme.

Ces modifications traduisent la volonté gouvernementale de mettre en place une véritable politique du tourisme basée sur la coordination des actions de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires privés.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir de la prise de conscience de la nécessité de fonder une politique touristique cohérente mais il regrette que les moyens budgétaires soient loin d'être à la mesure de cette ambition.

En effet, les crédits prévus dans la loi de finances ne sont que de 287,6 millions de francs, soit une diminution de 2,44 % par rapport à 1987. Ce montant semble bien dérisoire eu égard à la place considérable du tourisme dans notre économie. Cette situation financière est d'autant plus désolante que l'année 1986 tout particulièrement démontre que, si cette industrie est toujours florissante, elle perd des parts de marché dans le monde et progresse moins vite que celle de nos concurrents.

Votre rapporteur pour avis s'attachera à décrire la situation et l'évolution de ce secteur prospère mais menacé à l'horizon de 1992 si un effort soutenu n'est pas entrepris.

PREMIERE PARTIE L'ECONOMIE DU TOURISME

I. UN SECTEUR TOUJOURS ESSENTIEL MAIS QUI PERD DES PARTS DE MARCHÉ

Le tourisme contribue à la recherche de deux équilibres majeurs de l'économie française : le marché de l'emploi et la balance des paiements.

A. L'INDUSTRIE DU TOURISME

Il semble désormais enfin admis que le tourisme est l'une de nos premières industries nationales. C'est un marché considérable, en pleine croissance, qui emploie 1,8 million de personnes, réalise un chiffre d'affaires évalué à 480 milliards en 1987 (soit 8 % du produit intérieur brut), représente 300 milliards de francs de consommation intérieure marchande et procure près de 70 milliards de recettes à la balance des paiements.

Ce secteur crée des emplois : on peut évaluer à 10.000 le nombre d'emplois créés en 1987 dans l'hôtellerie et la restauration.

Votre rapporteur espère que les libertés nouvelles en matière de prix et de changes profiteront aux entreprises touristiques et favoriseront leur expansion.

Expansion nécessaire, car, si l'industrie touristique progresse toujours, elle semble rencontrer un problème de compétitivité, comme en témoignent les résultats de la balance des paiements.

Avant d'analyser ces chiffres, votre rapporteur pour avis souhaiterait attirer l'attention sur un point particulier, l'ingénierie touristique. Car il semble que, si les industriels français du tourisme savent aménager les stations, construire les hôtels, ils n'arrivent guère à exporter ce savoir. En effet, l'ingénierie touristique en 1986 ne représente pas plus de 7,8 milliards de recettes à l'exportation. C'est encore peu, malgré la progression considérable de 42 % en valeur sur les années 1985 et 1986.

B. LE TOURISME ET LA BALANCE DES PAIEMENTS : UNE TRES MAUVAISE ANNEE 1986

Comme le montre le tableau ci-après, qui retrace l'évolution du poste « voyages » de la balance des paiements, si le solde est toujours excédentaire, il se restreint considérablement.

(en millions de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde	Taux de Couverture
1981	39 340	31 232	8 108	1,260
1982	46 016	33 895	12 121	1,358
1983	55 075	32 631	22 444	1,688
1984	66 401	37 324	29 077	1,779
1985	71 356	40 942	30 414	1,742
1986 (1)	67 000	45 000	22 000	1,488

(1) Chiffres estimés

C'est la première fois depuis 1968 qu'une diminution de recettes est enregistrée d'une année à l'autre.

Non seulement les Français ont plus dépensé à l'étranger (plus 7,85 %) mais aussi les étrangers ont moins déboursé en France (moins 7 %).

Ces résultats témoignent sinon d'une désaffection des visiteurs étrangers pour la France, du moins d'un resserrement de leurs dépenses touristiques dans notre pays. Quant à l'augmentation des dépenses de nos compatriotes hors de nos frontières, elle prouve que les Français sont plus partis passer leurs vacances à l'étranger.

Il ne faut certes pas considérer cette régression comme catastrophique. Avec ce solde positif, le tourisme reste tout de même un secteur essentiel de l'économie française et il dépasse même tous les autres secteurs en solde.

Mais, dans le tourisme, la France a perdu, là aussi, des parts de marché. Elle est en effet passée ces dernières années de la deuxième à la quatrième place en matière d'accueil touristique derrière les Etats-Unis, l'Espagne et l'Italie.

Le tourisme français se porte certes bien et il est certain qu'il sera encore largement bénéficiaire en 1987. Mais nos voisins progressent incontestablement plus vite. Depuis cinq ans, nous avons perdu 10 % de nos parts de marché et la fréquentation des touristes internationaux est passée de 11,7 % en 1982 à 10,6 % en 1986. La comparaison avec l'Espagne qui vient de s'intercaler devant nous est éloquente : en 1980, nous avons 6 milliards de francs de recette touristique de plus que ce pays ; en 1986, 16 milliards de moins.

La diminution du solde positif du poste du tourisme est due tant au comportement touristique des Français qu'à celui des étrangers en vacances en France.

C. L'EVOLUTION DE LA FREQUENTATION EN 1986

Les Français sont de plus en plus nombreux à partir voyager à l'étranger, tandis que les étrangers dépensent moins pendant leurs vacances sur notre sol.

1. Les vacances des résidents en France en 1986

Les Français partent plus loin, plus souvent et moins longtemps.

a) Les Français ont été un peu plus nombreux à partir en vacances

Ils furent en effet 58,2 % en 1986 contre 57,5 % en 1985 et 57,4 % en 1984, soit respectivement 32,1 millions, 31,8 millions et 31,6 millions.

(en pourcentage)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Vacances d'été	54,3	54,4	55,2	53,9	53,8	54,1
Vacances d'hiver	23,8	24,6	24,3	26,2	24,9	27,1

Le pourcentage de départs en été classe 1986 au quatrième rang de toutes les années derrière 1983, 1982 et 1981. Mais le pourcentage pour les vacances d'hiver représente un record et, grâce à lui, 1986 se place au second rang de toutes les années, juste derrière 1983 (58,2 % contre 58,3 %).

Cette situation pourrait sembler satisfaisante mais les Français bénéficient pour beaucoup d'un hébergement gratuit et sont beaucoup plus nombreux à être partis à l'étranger et les vacances furent moins longues.

b) l'hébergement gratuit

En 1986, sur les 58,2 % de Français partis en vacances, la moitié a bénéficié d'un hébergement gratuit chez des parents, des amis ou dans leurs résidences secondaires.

c) Les départs vers l'étranger ont augmenté de 8,33 %

Ces séjours au-delà de nos frontières représentèrent 16,8 % des séjours contre 15,4 % en 1985. Cette évolution témoigne, d'une part, du penchant pour l'« exotisme » des Français (penchant qui, désormais, touche aussi les provinciaux) et, d'autre part, de l'habitude des étrangers résidant en France de retourner dans leur pays pendant les vacances.

d) Les Français sont partis moins longtemps

C'est la première fois depuis qu'existent les statistiques modernes que les résidents en France sont partis moins de 29 jours. En 1985, ils passèrent en vacances 29,2 journées ; en 1986, 28,8 journées seulement.

La baisse peut sembler minime. Elle est en fait très importante eu égard aux masses en jeu. Le nombre de journées parties serait au total de 925,3 millions en 1986 contre 928,5 millions en 1985 et 936,2 millions en 1984.

La conjonction de ces facteurs (augmentation des départs vers l'étranger et moindre durée des vacances) démontre une baisse très sensible du tourisme des Français en France (17 millions de journées).

Des correctifs doivent cependant être apportés à ces statistiques.

e) Les voyages de courte durée

En effet, ces statistiques de l'I.N.S.E.E. ne considèrent comme séjours de vacances que ceux qui retiennent hors du domicile quatre journées et trois nuits au minimum.

Or, si les Français partent plus loin et moins longtemps, ils partent aussi plus souvent ; et les chiffres cités ne tiennent pas compte du développement des week-ends et du phénomène de loisirs de proximité dont l'idée de vacances se rapproche de plus en plus. Il est d'ailleurs probable que les pertes dues à la diminution de la durée des vacances classiques se trouvent compensées par la multiplication des courts séjours.

f) Les vacances comme phénomène social

De ce point de vue, l'augmentation du nombre de départs que nous avons signalée est satisfaisante.

Un examen par catégorie socio-professionnelle fait apparaître que si les ouvriers sont plus partis en vacances qu'en 1985, la plupart des catégories socio-professionnelles, notamment les classes aisées, accusent une baisse de leur pourcentage. On peut attribuer cette diminution à la crise économique qui, désormais, atteindrait les plus aisés.

Mais il est vrai que ce sont sans doute ces mêmes catégories aisées qui multiplient les séjours de courte durée ne relevant pas de la notion traditionnelle de vacances.

**EVOLUTION DES TAUX DE DEPART EN VACANCES D'ETE
SUIVANT LA CATEGORIE SOCIO-PERSONNELLE DU CHEF DE FAMILLE**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Exploitants et salariés agricoles	13,4	19,1	20,1	23,0	22,2	17,7	23,4
Patrons de l'industrie et du commerce	61,7	58,2	54,3	56,4	52,5	53,1	55,4
Professions libérales et cadres supérieurs	82,1	83,1	84,6	84,5	85,1	86,2	83,7
Cadres moyens	78,4	77,5	77,7	78,0	79,2	81,9	74,0
Employés	66,7	67,4	64,7	70,2	66,8	62,9	61,7
Ouvriers	50,6	53,2	53,2	52,2	50,7	49,2	52,2
Personnel de service	53,4	50,6	50,0	49,2	47,5	51,0	50,9
Autres actifs	80,3	73,7	74,9	74,9	68,0	66,5	69,2
Retraités	} 36,5	} 36,0	} 37,3	} 38,8	} 37,9	} 40,2	38,5
Autres inactifs							38,0
Total	53,3	54,3	54,4	55,2	53,9	53,8	54,1

g) L'étalement des départs en vacances

Les méfaits du non-étalement des vacances ne sont plus à démontrer. Il semble cependant que, malgré les actions gouvernementales portant tant sur les contraintes professionnelles, scolaires et psychologiques que sur l'amélioration de l'accueil touristique ou que sur l'étalement des départs et des retours, la partie soit loin d'être gagnée.

En effet, si l'on pouvait à juste titre se féliciter qu'en 1986, 37 % seulement d'entreprises avaient fermé pour cause de congé, ce pourcentage remonte malheureusement à 43 % en 1987 :

Entreprises fermées (1)

1982	54 %
1983	48 %
1984	45 %
1985	41 %
1986	37 %
1987	43 %

*

* *

(1) On considère comme fermées les entreprises dont plus de 80 % de l'effectif sont en congé en même temps.

En conclusion, les Français ont moins dépensé en France car leurs vacances furent plus courtes, car ils partirent plus à l'étranger et, enfin, car leur budget fut plus serré.

2. *La fréquentation des touristes étrangers en France en 1986*

On relève une stagnation des arrivées des touristes étrangers en France.

Le chiffre des unités est en légère baisse, car les séjours des étrangers sont moins longs. Le taux de chômage dans les pays européens n'est sans doute pas étranger à cette évolution.

En ce qui concerne la clientèle nord-américaine, elle a tout particulièrement chuté : moins 800 000 personnes. Ce recul affecte particulièrement Paris et la Côte d'Azur. De plus, il semble que les touristes venus des Etats-Unis ont moins dépensé sur notre sol.

Par ailleurs, la clientèle de l'Europe du Nord est en stagnation. Ces touristes se sont plutôt tournés vers les pays méditerranéens (Espagne, Italie et Yougoslavie) et la France, pour beaucoup d'entre eux, ne fut qu'un lieu de passage.

D. LES PERSPECTIVES POUR 1987

1. *La saison d'hiver 1986-1987*

Cette saison fut relativement bonne. En effet, le début de saison a bénéficié d'un meilleur enneigement que les années précédentes qui a permis une forte activité fin 1986, notamment en ce qui concerne la clientèle étrangère. Globalement, les stations de sports d'hiver ont peu souffert des grèves de la S.N.C.F., la perte du chiffre d'affaires étant cependant évaluée par les professionnels à environ 10 %.

Ensuite, le mois de février fut très bon, avec une forte hausse de la fréquentation (plus de 90 % dans les hébergements) tant française qu'étrangère. Cette dernière clientèle se développe dans le massif des Pyrénées.

En revanche, la fin de saison fut médiocre dans de nombreuses stations, les vacances de Pâques étant tardives. Pendant ces vacances de printemps, les touristes, par peur du manque de neige, délaissèrent les stations de sports d'hiver au profit de la Côte d'Azur.

La part des étrangers dans l'ensemble de la clientèle fut d'environ 14 % contre 16 % en 1985. Peu de changement fut notable dans les parts des principales nationalités représentées : Belges (25 %), Anglais (20 %), Allemands (19 %), Hollandais (11 %), Italie (10 %), Espagnols (7 %).

2. *Les premiers résultats de la saison d'été 1987*

Cette saison semble devoir être moyenne, légèrement en-deçà de celle de 1986.

Le pourcentage de Français partant en vacances d'été fut du même ordre que l'année précédente. Or, la proportion parmi eux de ceux qui passèrent leurs vacances à l'étranger fut plus forte (+ 10 % par rapport à 1986). La durée des séjours de ceux restés en France fut souvent plus courte, en raison notamment des mauvaises conditions climatiques.

En revanche, le nombre des étrangers séjournant en France pour leurs vacances a augmenté. Leurs origines ont changé : si les clientèles italienne et espagnole se sont bien développées et si celle venue de l'Europe du Nord a légèrement progressé, les touristes américains ne sont toujours pas revenus aussi nombreux qu'en 1985. La dépense de cette dernière clientèle est plus faible, ce qui est préjudiciable notamment à la grande hôtellerie parisienne.

Par ailleurs, on constate que les régions de la France intérieure à vocation culturelle ou historique sont plus visitées, même par les touristes pour qui il ne s'agit que de zones de passage vers les littoraux.

3. *Perspectives sur l'ensemble de l'année 1987*

L'année devrait être en léger progrès par rapport à 1986. Le printemps où de nombreux week-ends permirent une activité touristique intense n'est sans doute pas négligeable dans ce résultat prévisible.

En termes de chiffre d'affaires, on pourrait donc attendre une légère croissance de l'activité. En revanche, le solde positif dans la balance des paiements serait en retrait en raison de l'augmentation des dépenses des Français à l'étranger et de la croissance moins forte des dépenses des étrangers en France (pourtant très nombreux : 36 millions, chiffre record). Néanmoins, le tourisme conservera une place essentielle dans la balance des paiements et créera toujours des emplois.

II. LES CAUSES DU RELATIF REcul DE L'INDUSTRIE DU TOURISME

Le secteur du tourisme reste incontestablement satisfaisant. La situation ne suscite d'inquiétudes que lorsque nous nous resituons au niveau international, car nos voisins progressent plus vite.

A. DES CAUSES PONCTUELLES

1. *Des causes ponctuelles non spécifiques à la France*

La baisse du dollar et la crainte du terrorisme ont très certainement perturbé les flux touristiques internationaux, notamment les déplacements des touristes nord-américains. Ces facteurs n'ont cependant pas remis en cause l'expansion continue de l'activité touristique dans le monde. D'ailleurs, pour l'essentiel, ils jouèrent également le même rôle défavorable pour nos voisins et concurrents.

Cette remarque est tout aussi fondée en ce qui concerne les conditions climatiques. Les mêmes aléas n'empêchèrent pas des pays comme l'Espagne et l'Italie d'obtenir de meilleurs résultats que les nôtres.

2. *Des causes ponctuelles spécifiques à la France*

D'autres causes ponctuelles affectent malheureusement spécifiquement la France.

L'instauration de visas pour les citoyens venus des pays autres que ceux de la Communauté économique européenne, parfaitement justifiée par les besoins de la lutte anti-terroriste, est cependant décourageante pour les touristes étrangers. Elle apparaît surtout choquante pour nombre de ressortissants des pays de l'O.C.D.E., notamment pour ceux des Etats-Unis. Cette obligation n'est-elle pas trop draconienne et ne serait-il pas possible d'étendre l'exemption à tous les pays de l'O.C.D.E. ou, pour le moins, d'assouplir la procédure ?

Les hôtels de catégorie quatre étoiles se trouvent toujours dans une situation défavorable, la T.V.A. qui les frappe ne contribuant certes pas à améliorer la compétitivité de nos prix. De plus, cette fiscalité a entraîné des pertes d'emplois (évaluées à 1 000 pour Paris en 1986), des déclassements ou des rachats par des étrangers. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis propose un amendement ramenant à 7 % le taux de la T.V.A. applicable à ces hôtels.

Il en est de même de la cherté des locations de voitures soumises à une T.V.A. de 33,33 % alors qu'en Italie, elle n'est que de 15 % et en Espagne de 12 %. Mais le gouvernement vient de décider que la baisse

de la T.V.A. sur les automobiles et les motos de grosse cylindrée s'appliquerait aussi à la location de voiture qui serait donc désormais taxée à 28 % (article 10 du projet de loi de finances). Ce taux est encore élevé par rapport à celui de nos voisins, mais il s'agit d'un indéniable progrès.

B. LES CAUSES FONDAMENTALES

La France doit affronter diverses tendances qui lui sont défavorables.

D'une part, la progression des séjours à l'étranger des Français est inéluctable. Il serait vain d'espérer renverser cette tendance. On peut cependant la retarder par la promotion interne en faveur des vacances sur notre territoire et par une meilleure adaptation aux besoins des Français en matière touristique.

D'autre part, l'accroissement du taux des départs des Français en vacances est par nature lent.

On doit donc, pour assurer l'essor du secteur du tourisme, tableer essentiellement sur l'augmentation de la fréquentation étrangère.

Or, on assiste à un mouvement, accusé en 1986, de réorientation du flux des touristes venus des Etats-Unis et du Japon vers le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande aux dépens de l'Europe.

Par ailleurs, les touristes étrangers, notamment ceux venus du Nord de l'Europe, ont tendance à séjourner moins longtemps en France, beaucoup ne faisant que passer pour se rendre en Italie, en Espagne ou en Grèce.

Si la France veut continuer à faire progresser son industrie touristique, elle doit donc s'efforcer de mieux répondre aux demandes de ses ressortissants et d'attirer la clientèle étrangère.

La France, si elle a beaucoup d'atouts par sa géographie, son passé et sa culture, présente plusieurs handicaps.

C'est d'abord un pays cher, notamment dans l'hôtellerie. Cette caractéristique est aussi due à ce que le marché français est, en grande partie, un marché haut de gamme.

De plus, la France est victime de sa mauvaise réputation en matière d'accueil et d'hospitalité, malgré la campagne « Bienvenue en France » lancée par le gouvernement.

L'offre des produits touristiques français n'est pas encore bien adaptée à la demande étrangère. Alors que le tourisme espagnol par exemple s'est développé avant tout pour les ressortissants étrangers, nos produits ont principalement cherché à se conformer aux désirs de la clientèle française, plutôt individualiste, utilisant peu les produits intégrés et les agences de voyages. Cela explique aussi les retards dans l'innovation, retards que l'on s'efforce, comme nous le verrons, de combler avec une hâte un peu irraisonnée.

Il semble aussi que l'offre ne réponde pas toujours bien aux nouveaux besoins des Français. Elle n'est pas encore en adéquation avec la demande nouvelle de vacances fractionnées, plus courtes et plus variées. Le tourisme devrait de plus en plus considérer que son champ d'action n'est pas seulement les vacances d'été ou d'hiver mais aussi plus généralement les temps libres.

Enfin, il apparaît à votre rapporteur que la France touristique ne sait pas se vendre.

La France n'est pas un pays de voyages organisés, sauf en direction de Paris, de la Côte d'Azur et des sports d'hiver.

Peu d'efforts de promotion nationale sont faits. Sur le marché des Etats-Unis, alors que l'Italie et la Grèce investissent chacune 3,5 millions de dollars pour les besoins de leur promotion, la France n'investit qu'un demi million de dollars.

Enfin, jusqu'à présent, l'action des organismes publics ou privés sur les marchés étrangers s'est faite dans la plus grande dispersion.

Si l'on ne veut pas voir la France devenir un pays émettant de plus en plus de touristes et convainquant de moins en moins les étrangers de la visiter, il faut une véritable politique de développement touristique comme nos concurrents.

Dans cette optique, les moyens que se donne le gouvernement dans son projet de budget, les objectifs qu'il se fixe et ses réalisations permettent-ils d'atteindre ce but ?

DEUXIEME PARTIE : LE BUDGET ET LA POLITIQUE DU TOURISME

I. LE TOURISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

A. LES CREDITS

Les crédits consacrés au tourisme dans le projet de loi de finances pour 1988 sont en diminution de 2,44 % par rapport à 1987 : ils sont en effet de 287,6 millions de francs contre 294,8 millions de francs l'année précédente.

Les dépenses ordinaires (titres III et IV) sont en progression de 1,97 % : 242,7 millions de francs contre 238 millions de francs.

Les crédits de paiement des titres V et VI passent de 56,7 millions de francs en 1987 à 44,9 millions de francs dans le projet de budget pour 1988, soit une diminution de 20,81 %. Cette baisse résulte pour partie de la baisse des autorisations de programme nouvelles, pour partie aussi du fait qu'en 1987 avait été prévue, à titre exceptionnel, la mesure de rattrapage de 8 millions de francs en crédits de paiement.

Cependant, à ces crédits, il faut ajouter des moyens nouvellement dégagés à hauteur de 20 millions de francs pour le lancement d'une campagne de promotion touristique sur deux pays à fort potentiel de clientèle, la R.F.A. et les Etats-Unis. Ces moyens seront utilisés fin 1987 et dans les premiers mois de 1988.

Votre rapporteur pour avis regrette cependant que l'Etat ne consacre pas une part sensiblement plus grande de son budget à un secteur qui, dans la balance des paiements, dégage tout de même un solde positif de 22 milliards en 1986, pourtant mauvaise année. Il souhaite que la discussion budgétaire conduise le gouvernement à faire un effort supplémentaire pour le tourisme.

B. LES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES CONCERNANT LE TOURISME

Le taux de la taxe sur les frais généraux avait été ramené de 30 à 15 % par le paragraphe I de l'article 9 de la loi de finances pour 1987 et il devait être réduit à 10 % en 1988 et abrogé en 1989.

Le projet de loi de finances pour 1988, en son article 6, accélère ce processus puisqu'il propose dès 1988 la suppression de cette taxe qui frappait les cadeaux, les frais de réception ou de congrès. Votre rapporteur pour avis se félicite de cette mesure favorable à l'industrie du tourisme, tourisme d'affaires notamment.

Il en est de même de la réduction, déjà signalée, du taux de la T.V.A. applicable aux locations de voitures.

Enfin, on peut se réjouir que l'article 12 du projet de loi de finances fasse passer la T.V.A. applicable aux jeux et manèges forains de 18,6 à 7 %. Le monde forain bénéficiera donc du taux réduit comme les parcs de loisirs à thèmes. On peut espérer que la suppression de cette discrimination aidera à assurer la survie des 50 000 entreprises foraines qui emploient 300 000 personnes.

II. LA POLITIQUE DU TOURISME

La politique gouvernementale se propose d'agir dans plusieurs domaines : les produits touristiques, la promotion, l'accueil, le recentrage de l'action administrative sur des missions prioritaires.

A. LES PRODUITS TOURISTIQUES

Il s'agit certes de l'affaire des professionnels et des collectivités locales. Mais l'Etat peut continuer à alléger les contraintes et les charges fiscales et sociales. Il lui faut également assurer la qualité des accès, de l'environnement, de la signalisation et la sécurité des touristes.

L'Etat entend également mettre en valeur le patrimoine culturel. Enfin, il souhaite veiller au développement harmonieux des nouveaux produits (golfs, parcs de loisirs...).

Il ne suffit cependant pas d'avoir des produits touristiques adaptés et au meilleur rapport qualité-prix ; encore faut-il les promouvoir efficacement.

B. LA PROMOTION

Le gouvernement entend à juste titre remédier à la dispersion des initiatives régionales, départementales, communales. Sur le marché mondial, l'efficacité ne peut être atteinte que par des actions concertées mettant en valeur les produits et le territoire de métropole et d'outre-mer et créant des prestations nouvelles.

1. *L'effort de l'Etat par l'intermédiaire de la Maison de la France*

La Maison de la France a reçu pour objectif l'organisation du partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et les professions du tourisme. Elle doit offrir aux parties concernées une meilleure information sur les marchés étrangers. A cette fin, elle vient d'établir un plan à moyen terme pour une reconquête des marchés perdus, plan qui retient pour priorité la R.F.A. et les Etats-Unis, et concentre 90 % des moyens sur onze pays aux marchés les plus porteurs, dont la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, l'Australie et l'Espagne.

Cet organisme de coordination doit recevoir l'appui de l'Etat qui se traduira en 1988 par une contribution budgétaire de l'ordre de 131 millions de francs auxquels il convient d'ajouter les 20 millions de francs dégagés pour la campagne exceptionnelle déjà évoquée de promotion.

Votre rapporteur pour avis prend acte de cet effort de promotion et de la volonté d'ordonner les actions à l'étranger. Il ne peut cependant s'empêcher de constater que cette part du budget consacrée à la promotion (dont la moitié sert à couvrir des frais de personnel et de fonctionnement) est bien faible face aux sommes investies par nos concurrents à ce titre.

2. *La réforme de l'organisation régionale du tourisme*

La loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 a procédé à une réforme des comités régionaux du tourisme. Ces nouveaux comités se substituaient à ceux créés en application des actes dits lois des 12 janvier 1942 et 5 juin 1943.

Cette réforme doit confirmer le rôle des régions en matière touristique dans un cadre rénové et plus adapté et, même si ne sont pas niées les actions entreprises par les partenaires privés et les autres intervenants publics, les comités régionaux sont appelés à jouer à leur niveau un rôle de coordination et d'organisation, et à collaborer avec la Maison de la France.

A l'heure actuelle, la plupart des régions métropolitaines ont créé ou pris la décision de créer un comité régional du tourisme. Les nouveaux comités devraient être en état de fonctionner à la fin de l'année 1987. En revanche, jusqu'à maintenant aucun département d'outre-mer n'a créé de comité régional du tourisme.

C. **L'AMELIORATION DE L'ACCUEIL**

L'action de l'Etat engagée en 1987 en faveur de la qualité de l'accueil sera poursuivie et amplifiée en 1988 avec une nouvelle campagne nationale aux moyens doublés (12 millions de francs au lieu de 6).

Cette action tend à améliorer l'information des touristes étrangers, à mobiliser les services publics et professionnels du tourisme sur ce thème et à sensibiliser nos concitoyens à l'importance de l'accueil.

Le gouvernement entend, de plus, rehausser la qualité de l'image touristique de la France. A cette fin, la ligne budgétaire « Image de la France », créée en 1987, reste dotée de 18 millions de francs.

D. LE RECENTRAGE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

La restructuration des services intervenue en 1986 et 1987 permet un recentrage de l'action administrative. La nouvelle direction de l'industrie touristique n'intervient plus en matière de promotion touristique que pour l'exécution des actions nationales d'amélioration de l'accueil et de l'image de la France et que pour apporter les concours de l'Etat à la Maison de la France. Quant aux délégués régionaux du tourisme, ils n'ont plus compétence en matière de promotion de leur région.

Désormais, le secrétariat d'Etat au tourisme ordonne son action administrative autour de trois priorités :

— le suivi des opérations menées en concertation avec les collectivités (contrats de plan) ;

— la connaissance statistique et l'évaluation du poids économique du tourisme : l'information économique sur le tourisme serait améliorée, rendue plus fiable et plus précise, avec le concours de l'I.N.S.E.E., afin de fournir rapidement les données statistiques nécessaires aux professionnels, notamment sur la clientèle étrangère, de dégager les caractéristiques des secteurs les plus porteurs et de disposer d'une vision synthétique de l'activité touristique (à cet effet, a été créée une commission des comptes du tourisme de la Nation) ;

— la contribution aux réformes générales tendant à l'allègement des contraintes. Des réformes devant permettre, directement ou indirectement, un meilleur essor de cette industrie ont été entreprises et d'autres seraient à entreprendre, en matière fiscale notamment.

On peut citer en 1987 deux lois d'un intérêt non négligeable pour le secteur du tourisme. La loi du 5 mai 1987 a permis l'exploitation des appareils automatiques de jeux de hasard dans les casinos autorisés. Celle du 9 juillet 1987 a abrogé l'article L. 29 du code des débits de boissons qui interdisait la possession ou l'exploitation par une même personne de plusieurs licences de débit de boissons. Cet article constituait une entrave pour certains établissements touristiques du type « villages de vacances » ou chaînes nouvellement constituées d'hôtels ou de restaurants de moyenne catégorie.

Parmi les réformes à venir, votre rapporteur pour avis rappelle celle, actuellement amorcée devant le Parlement, du financement des collectivités locales à vocation touristique. Sont précisés les règles générales d'éligibilité et de répartition applicables à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et le régime de la dotation particulière aux communes à forte fréquentation touristique jour-

nalière. Sur ce texte, le gouvernement a fait adopter par le Sénat un amendement modifiant les modalités de recouvrement de la taxe de séjour, l'étendant aux communes encourageant le tourisme et fixant les règles d'affectation de la taxe additionnelle départementale à ladite taxe.

TROISIEME PARTIE : ASPECTS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE DU TOURISME

Bien que nombre d'aspects particuliers de la politique du tourisme mériteraient des développements, tels le tourisme rural, le tourisme de montagne l'été, ou encore le tourisme fluvial qui change pour devenir une activité pratiquée avec de grands bateaux sur les fleuves et pour lequel une demande existe, votre rapporteur pour avis se limitera à quelques points : les tourisme social et thermal, les sports d'hiver, l'innovation touristique et la sécurité.

I. LE TOURISME SOCIAL

A. LE CHEQUE-VACANCES : VERS UNE REFORME

En 1986, 97,7 millions de francs de chèque-vacances ont été émis et 75,7 millions de francs ont été remboursés.

1983	4,5 millions de francs
1984	17,3 millions de francs
1985	60,8 millions de francs
1986	97,7 millions de francs
au 31 juillet 1987	120 millions de francs

La répartition des émissions confirme les tendances passées puisque plus de la moitié (57,9 % soit 56,6 millions de francs) ont été émis dans le cadre des conventions passées avec les comités d'entreprise.

Le système actuel mis en place en 1982 devrait être prochainement réformé afin d'assurer son équilibre financier et son développement. Le projet gouvernemental viserait à alléger dès 1988 les contraintes pour l'accès au chèque-vacances et à confier l'émission et la diffusion des chèques à des entreprises agréées de diverses sortes, respectant les principes d'utilisation sociale des chèque-vacances, mais dont le réseau commercial devrait être plus efficace que celui de l'agence nationale actuelle.

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'une réforme soit envisagée, l'équilibre du système actuel semblant hors d'atteinte même à long terme, et il espère que la mise en concurrence d'opérateurs privés donnera une nouvelle chance au chèque-vacances.

B. RESTRICTION DES SUBVENTIONS DESTINEES A L'INVESTISSEMENT EN EQUIPEMENTS DU TOURISME ASSOCIATIF

Si les dépenses en capital diminuent de 20 % dans le projet de budget et ne représentent plus que 44,9 millions de francs, c'est essentiellement en raison de la réduction des crédits affectés au tourisme social.

Ainsi, en dépenses en capital au titre VI, les crédits de paiement destinés aux subventions aux équipements touristiques pour l'hébergement à caractère associatif ou familial sont passés de 36,960 millions de francs en 1987 à 22,525 millions de francs dans le projet de budget pour 1988. Ces crédits avaient déjà été réduits en 1987. Cette baisse du financement de l'hébergement associatif correspond à la volonté gouvernementale d'accorder la priorité à l'entretien et à la réhabilitation des équipements existants plutôt qu'aux créations nouvelles. Mais les dotations sont maintenant très serrées.

II. LE TOURISME THERMAL

Le rapport de l'I.G.A.S. rendu public en août dernier dénonçait certains abus (tarifs excessifs, prescriptions abusives, hygiène douteuse) qui rendraient le coût du thermalisme inacceptable pour la sécurité sociale. Etait principalement visé un groupe privé qui gère les établissements thermaux de plusieurs stations. Cependant, ce n'est pas de cet aspect du thermalisme dont votre rapporteur pour avis doit se préoccuper ici, mais de la fonction touristique de ces stations.

L'Etat consacre, dans le cadre du IXe Plan, 102,2 millions de francs au développement du thermalisme au travers de contrats de plan souscrits avec les régions du Grand Sud-Ouest, de l'Auvergne, de la Lorraine, de la Bourgogne, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la Corse.

A la fin de 1986, près d'une trentaine de contrats de stations thermales ont été conclus, contrats devant permettre le développement de la fonction touristique des stations grâce à la recherche de la diversification de la clientèle, à l'allongement des saisons et à l'amélioration de l'efficacité commerciale face à la concurrence étrangère. Sur la durée du Plan, l'Etat aura affecté environ 3,5 millions de francs par contrat de station. Ces financements sont assurés à 50 % par les fonds interministériels F.I.A.T. et F.I.D.A.R., à 40 % par le ministère de la santé et à 10 % par le secrétariat d'Etat au tourisme.

Depuis 1986, priorité est accordée à la recherche, avec les régions, de la connaissance des marchés et des clientèles afin de pouvoir développer des produits nouveaux de tourisme de santé adaptés. C'est ainsi qu'en Auvergne furent entrepris des travaux de ce type associant l'administration du tourisme, la région, les élus et les professionnels.

Pour 1988, la direction de l'industrie touristique envisage d'effectuer une étude de marché sur le thème du « tourisme de santé ».

III. LES STATIONS DE SPORTS D'HIVER : UN PALIER DANS LE DEVELOPPEMENT ?

6,5 millions de Français sont utilisateurs des stations de sports d'hiver au moins quelques jours par an. Ce nombre peut-il encore augmenter ?

Avant 1982, le taux de croissance était de 4 à 5 % pour les nuitées. Mais, depuis 1982, les nuitées stagnent alors que, parallèlement, augmente toujours à un bon rythme l'offre en hébergement (30 000 lits par an) et en remontées mécaniques.

Il semble que l'engouement pour les sports d'hiver soit désormais fini. Le plafond de fréquentation française n'est sans doute pas loin d'être atteint. Où peut-on encore espérer gagner de la clientèle ? Dans le tourisme de proximité d'abord, lequel progresse encore alors que les séjours stagnent. Grâce également à la promotion hors période scolaire, qui suppose cependant des aménagements spécifiques pour les jeunes couples accompagnés d'enfants en bas âge. Enfin, sur les marchés étrangers, ce qui implique une promotion efficace et nécessite d'adapter l'hébergement aux désirs des étrangers. Il faut maintenant tabler sur un marché européen et non plus seulement français.

Cependant, ces nouvelles orientations doivent être suivies avec prudence car les investissements sont coûteux (350,5 millions de francs pour une télécabine, par exemple).

Les observations de la Cour des Comptes, dans son rapport 1987, prennent toute leur importance dans ce contexte. La Cour y attire l'attention sur la disparité entre la capacité technique et financière des communes et les risques financiers encourus.

Il reste que les jeux olympiques d'Albertville peuvent constituer une chance, en donnant une meilleure image de la neige et de la montagne françaises à l'étranger.

IV. L'INNOVATION TOURISTIQUE

La France a indéniablement pris du retard en matière d'innovation touristique. Il serait souhaitable de développer les nouvelles formules d'hébergement, de répandre le système de la réservation électronique, d'établir des stratégies multiservices du voyage à l'hôtellerie.

Il s'agit aussi de satisfaire la demande de produits nouveaux. La France s'y emploie enfin mais avec une hâte qui frise parfois la précipitation et la déraison. A ce sujet, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur les parcs de loisirs et sur les golfs.

A. LES PARCS DE LOISIRS

La France est prise d'un appétit insatiable pour les parcs de loisirs. Cet engouement tardif (la vogue avait gagné l'Europe du Nord il y a vingt ans) et soudain provoque la démesure.

Faute d'investisseurs et de concepteurs, la France, jusqu'au début de la décennie, ne connaissait que des fêtes foraines et des parcs animaliers ou locaux de dimension modeste, à la faible fréquentation et ne pouvant donc pas être considérés comme une véritable forme d'animation touristique.

Les premiers investissements furent réalisés au début des années 1980 pour créer des parcs aquatiques. Une quinzaine de parcs du même type sont ouverts ou en construction ou en projet. L'investissement moyen est de 30 à 45 millions de francs pour cette catégorie de parcs. Il est rare que les collectivités locales participent au montage financier auxquels sont ordinairement parties des banques, des entreprises du bâtiment et des sociétés spécialisées dans les réseaux. La fréquentation de ces parcs oscille entre 100 000 et 325 000 personnes par an. Un premier bilan après quelques années amène à constater que les parcs aquatiques sont peu générateurs d'emplois (quelques dizaines généralement) et d'une rentabilité très variable.

L'année 1987 marque le véritable démarrage du secteur des parcs de loisirs. C'est en effet l'année de :

— la signature pour l'Eurodisneyland de Marne-la-Vallée qui prétend à une fréquentation de 10 millions de visiteurs par an, en majorité étrangers, à partir de 1992 ;

— l'ouverture au public de trois grands parcs : Mirapolis à Cergy Pontoise, le Futuroscope près de Poitiers (première tranche) et Zygo-folis à Nice ;

— la mise en chantier de deux parcs de dimension interrégionale voire nationale :

- . Astérix dans l'Oise (2 millions de visiteurs prévus par an) ;
- . les Schtroumpfs en Lorraine (2 millions de visiteurs prévus par an).

A cela s'ajoute une trentaine de projets généralement de dimension régionale visant de 300 000 à un million de visiteurs par an.

Les pouvoirs publics jusqu'à présent ont manifesté de l'intérêt pour cette nouvelle industrie des loisirs. Ils sont d'ailleurs suivis par les collectivités locales, les banques, les entreprises de l'industrie et du bâtiment. Les Français en l'an 2000 consacreront 10 % de leur budget aux loisirs. Miroite donc un fabuleux marché. Il est alors bien évidemment tentant de voir dans les parcs de loisirs un remède à la crise, le facteur d'un nouvel aménagement du territoire et du développement local.

Il est incontestable que ces parcs présentent de plus fortes potentialités pour le développement local et pour l'emploi que les parcs aquatiques mais le risque financier est aussi beaucoup plus grand.

Les résultats des deux parcs aux Etats-Unis de la société Disney peuvent effectivement faire rêver. Cependant, il est bien évident que les ratios américains ne sont pas valables en France.

La D.A.T.A.R. a publié à l'automne 1986 une étude comparative sur les parcs américains, européens et français. Pour la D.A.T.A.R., le marché français des parcs de loisirs représenterait 20 millions de visiteurs annuels hors fréquentation étrangère, ce qui lui fait conclure que notre pays peut supporter :

- trois ou quatre parcs d'intérêt national localisés dans la région méditerranéenne, dans l'Est et dans la partie Nord incluant Paris ;
- quatre parcs régionaux (Méditerranée, Paris-Normandie, Ouest et Rhône-Alpes) ;
- plusieurs parcs locaux en Auvergne, Aquitaine et région Centre.

Ces équipements, hors Eurodisneyland, pourraient créer environ 100 000 emplois directs ou induits et représenteraient un chiffre d'affaires de 2,5 à 3 milliards de francs pour un investissement s'élevant à 10 milliards de francs.

Au vu de ces analyses, il apparaît que, dès aujourd'hui, toutes les initiatives sont déjà prises et même au-delà et que la France, d'ici cinq ans, sera déjà à saturation sur ce marché.

Si l'implantation des plus grands projets recoupe approximativement ce que préconisait la D.A.T.A.R., on assiste par ailleurs à une multiplication de projets de moindre importance dans la plus parfaite incohérence par rapport aux règles du marché, sans homogénéité sur l'ensemble du territoire et avec des densités injustifiées dans certaines régions.

On peut penser que nombre de ces projets concurrents dans des régions mal desservies par les infrastructures de transport avorteront faute pour les collectivités locales de réunir des partenaires financiers. Mais, si tous voient le jour, tous n'y survivront pas. Avec tous les projets en cours, il faudrait pour remplir les parcs, une clientèle au moins égale à la population française. La loi du marché jouera, comme ce fut le cas pour le parc de Lomme dans la banlieue lilloise, aujourd'hui en déshérence.

Il est regrettable que le secrétariat d'Etat au tourisme n'ait pas alerté les collectivités locales sur les risques encourus et ne les ait pas appelées à mieux apprécier les conditions nécessaires au succès de ces équipements : contenu attractif et original, dimension correspondant à la zone de chalandise et tenant compte de la concurrence et accès privilégié.

Il importe également de dissiper certaines illusions car, même dans le cas des grands parcs qui ont fait l'objet d'études sérieuses de faisabilité, les retombées économiques ne sont pas toujours considérables pour les zones d'implantation. Par exemple, Mirapolis n'emploie que vingt permanents, le reste du personnel étant constitué d'environ huit cents saisonniers.

Il n'est pas non plus inutile de rappeler que les investissements pour un parc de loisirs sont lourds, que, les manèges devant être renouvelés assez rapidement, de nouveaux investissements sont à prévoir à peu près tous les cinq ans et qu'un tel équipement a donc peu de temps pour faire preuve de sa rentabilité.

Eu égard à la rapidité de l'équipement de la France en parcs de loisirs, les moyens globaux à réunir pour tous ces investissements sont énormes, alors que la constitution progressive de tels parcs dans les autres pays européens a limité les risques.

D'autres handicaps pour les projets français sont à prendre en considération :

- des tarifs élevés dans les premiers parcs ouverts ;
- des perspectives de gestion plus saisonnière qu'en Europe du Nord, en raison d'une plus faible densité urbaine et d'une implantation plus prononcée dans les zones touristiques.

Enfin, les habitudes françaises n'ont peut-être pas été suffisamment prises en compte. Il semble parfois que les ratios aient par trop été calqués sur les comportements américains. Or, contrairement aux citoyens des Etats-Unis, les Français ne passent pas la journée dans un parc de loisirs et ils y dépensent moins dans les divers restaurants et boutiques.

Les parcs de loisirs peuvent constituer des atouts capitaux pour le développement touristique et pour l'activité économique en général. C'est à bon droit que ces avantages suscitent l'intérêt des pouvoirs publics. Mais votre rapporteur pour avis déplore que les pouvoirs publics n'aient pas mieux informé sur les risques que fait encourir la multipli-

cation déraisonnable de projets irréalistes et ne tentent que bien tardivement d'assurer un développement harmonieux de cette nouvelle activité touristique. Il espère que les collectivités locales sauront faire preuve de responsabilité et ne se lanceront pas dans des projets mal étudiés.

B. LES GOLFS

La France découvre le golf. La croissance annuelle du nombre de licenciés est supérieure à 20 % depuis 1985. On comptait 100 000 licenciés en 1986 et on en prévoit 200 000 à la fin de la décennie.

	Nombre de licenciés	Variation annuelle
1981	43 613	—
1982	47 159	8,3 %
1983	53 824	14,13 %
1984	63 696	18,34 %
1985	76 837	20,63 %
1986	97 019	26,27 %

La répartition régionale n'est pas uniforme : l'Île de France fournit plus de 40 % des licenciés. Ce développement n'est-il dû qu'à une mode ou s'agit-il d'un phénomène de société ?

Toujours est-il qu'alors que le nombre de licenciés progressait de 47 % entre 1984 et 1986, le nombre de parcours augmentait seulement de 28 %. Le tableau ci-après donne la composition de l'équipement français en matière de parcours de golf au 1^{er} janvier 1987.

	Métropole	D.O.M.-T.O.M.
Parcours de moins de 18 trous	64	2
Parcours de 18 trous	99	4
Parcours de plus de 18 trous	18	—
TOTAL	181	6

Sur les 181 golfs de France métropolitaine, on comptait 31 golfs publics et 150 golfs privés dont 63 partiellement ouverts au public.

La saturation est donc presque totale, notamment en région parisienne, dans les zones urbanisées de l'Est et du Nord, et dans les zones touristiques pendant la saison d'été. Le nombre de parcours publics est faible et les golfs privés fonctionnent essentiellement sous la formule du club peu ouvert au public. L'inaccessibilité des parcours est bien réelle et entrave l'organisation d'un tourisme axé sur le golf. De plus, la qualité des parcours n'est le plus souvent pas assez satisfaisante pour attirer la clientèle étrangère hors-saison, certains de nos voisins étant plus compétitifs en ce domaine.

Cette situation de carence suscite une relation d'emballement inquiétante.

En effet, le développement du golf attire les investissements et provoque une demande en équipements de la part des collectivités locales à un point tel que 70 terrains sont actuellement en cours de travaux ou en instance de démarrage et que le nombre de projets encore embryonnaire est dans certains départements proprement stupéfiant : 50 dans le Var et 40 dans les Yvelines, par exemple.

Il apparaît donc indispensable de maîtriser ce développement qui pourrait être anarchique et d'utiliser à bon escient la diffusion de ce sport pour organiser de nouvelles formes de tourisme.

En effet, le golf peut être un moyen de diversifier l'animation des zones touristiques, d'allonger la saison et de mieux répartir la fréquentation sur l'ensemble du territoire d'une région. Un parcours de 18 trous peut justifier la création de 350 lits et, s'il nécessite en soi peu d'emplois permanents (six ou sept), il en suscite dans l'hôtellerie.

Mais, pour les régions qui veulent implanter le golf, un plan régional est indispensable, qui coordonne les actions de promotion et de commercialisation des terrains publics et même privés pour ceux qui le souhaitent.

Le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports a lancé, en concertation avec la Fédération française de golf, un nouveau plan vert tendant à la réalisation de 100 nouveaux parcours publics pour les années 1986 à 1990. La priorité est donnée aux parcours de 18 trous destinés aux résidents permanents des zones urbanisées.

La direction de l'industrie touristique souhaite aussi attirer une clientèle spécifique, notamment étrangère, avec des produits du haut de gamme, qui impliquent la création autour de golfs d'ensembles touristiques immobiliers.

Les services d'études et d'aménagement touristique étudient, dans un registre tout différent, les possibilités d'implantation du golf rustique, c'est-à-dire de parcours moins sophistiqués dans les zones touristiques moins fréquentées, pour une clientèle de vacances qui considère le golf comme loisir.

Enfin, une charte des golfs touristiques doit être proposée, à la fin de cette année, aux clubs existants et aux promoteurs des nouveaux

programmes qui s'engageront en adhérant à ouvrir les équipements aux clientèles extérieures et à assurer des prestations touristiques complémentaires et bénéficieront en contrepartie de l'appui de la Maison de France pour leur promotion à l'étranger.

Votre rapporteur pour avis est toujours satisfait de pouvoir constater le dynamisme d'un secteur d'activité touristique. Cependant, il pense qu'en la matière, la prudence est de mise. Le golf ne représente pas une spéculation intéressante à court terme. Il s'agit d'un investissement lourd à la rentabilité moyenne. L'équilibre ne peut être atteint qu'après plusieurs années d'exploitation.

Il importe donc que les collectivités locales ne fassent pas preuve d'un enthousiasme excessif et qu'elles veillent à éviter des créations de parcours non rentables parce que trop proches ou trop nombreux dans une même zone.

V. SECURITE ET ENVIRONNEMENT

La fréquentation touristique augmente, c'est une bonne chose. Le tourisme n'est plus réservé à quelques privilégiés. C'est un tourisme de masse.

De même, promouvoir le tourisme, faire des efforts pour attirer la clientèle étrangère ou retenir la clientèle française est nécessaire.

Cependant, votre rapporteur pour avis estime qu'il ne faut pas oublier la sécurité. Au cours des derniers mois, une série d'accidents (chutes de télécabines, camping emporté par une crue, effondrement de la passerelle de la mer de glace, etc.) est malheureusement venue rappeler cet impératif.

Des accidents sont certes imputables à l'imprudence des vacanciers. Mais la sécurité peut aussi être remise en cause par l'engorgement d'un équipement au-delà des possibilités. De plus, avec le tourisme de masse, des activités se sont développées absolument partout dans la nature, pouvant mettre en péril l'environnement : les motos, les 4 x 4 tout terrain peuvent maintenant parcourir des zones naguère uniquement accessibles aux amateurs de randonnées pédestres. Il serait absurde de vouloir « canaliser » le tourisme, mais la liberté qui caractérise les vacances ne peut autoriser la dégradation de l'environnement naturel.

De même, il faut savoir refuser le plein à tout prix qui peut remettre la sécurité en question et qui, à tout le moins, ne peut que gâcher le plaisir. On comprend alors la nécessité de prendre des mesures pour mieux répartir les flux et dans le temps et dans l'espace, et pour décourager la surfréquentation. Les vacances ne doivent pas devenir une période à haut risque pour les touristes.

Enfin, la sécurité du tourisme, c'est aussi la protection des vacanciers, trop souvent victimes de crimes ou de délits. En ce domaine, il est à craindre que la concentration des gendarmeries n'amène à décourager le tourisme dans les zones trop écartées.

QUATRIEME PARTIE : LE TOURISME ET LE MARCHÉ UNIQUE EUROPEEN DE 1992

L'année 1992, c'est à la fois les jeux olympiques en Europe, l'ouverture d'Eurodisneyland, le tunnel sous la Manche et bien sûr le marché unique européen. C'est donc, pour le tourisme français, une échéance capitale.

Comment se prépare, en France, l'avènement du marché unique ?

Au sein de la direction de l'industrie touristique, un bureau des questions européennes et internationales a été créé, qui est chargé, en liaison avec les professionnels du tourisme, d'analyser les conséquences du marché unique européen pour l'industrie touristique française.

Au sein du Conseil national du tourisme, a été mise en place une commission des questions européennes qui a pour objectif de dresser un panorama de la situation touristique des pays européens, dans la perspective du marché unique.

Des réflexions sont donc en cours pour déterminer les mesures nécessaires afin que le tourisme français non seulement supporte le choc de l'ouverture du marché intérieur européen mais aussi en tire profit.

Votre rapporteur pour avis estime cependant que le temps presse : cinq ans pour préparer une telle révolution, c'est peu. Pour l'instant, cette préparation n'a eu aucune traduction budgétaire.

Que représentera le marché unique pour le secteur du tourisme ? A quel stade en est-on de sa réalisation ?

L'ouverture du marché unique concernera aussi bien les voyageurs que les entreprises du tourisme.

I. LES VOYAGEURS

A. LES FACILITES AUX FRONTIERES

La Communauté entend supprimer d'ici à 1992 les contrôles policiers aux frontières entre ses pays membres, rendre commun le système des visas et des permis de séjour pour les visiteurs des pays tiers et fusionner les postes frontières. Les contrôles fiscaux frontaliers seront également supprimés.

Actuellement, la directive portant simplification des contrôles et formalités applicables aux citoyens des Etats-membres lors du franchissement des frontières intracommunautaires n'est pas encore adoptée.

Cependant, le permis de conduire communautaire et le passeport européen, encore peu utilisé, ont été introduits dans l'ensemble de la Communauté ; les franchises fiscales aux frontières ont été augmentées ; des accords de simplification des contrôles frontaliers ont été signés entre la France, l'Union économique du Bénélux et la R.F.A.

La France, préalablement à l'adoption de la directive, exige de ses partenaires celle d'une résolution portant sur l'harmonisation des accords internationaux relatifs au droit d'asile, les visas délivrés aux ressortissants des pays tiers, les accords de réadmission, l'immigration et la sécurité aux frontières.

En ce qui concerne les contrôles de devises, si les principaux pays européens dont la France (définitivement depuis juillet 1987 avec la suppression de l'allocation touristique) ne connaissent aucune restriction à l'exportation des devises, d'autres ont été autorisés à en maintenir à des degrés divers.

B. LES VEHICULES UTILISES PAR LES TOURISTES

L'harmonisation viserait à accroître la sécurité des déplacements des voyageurs en soumettant les voitures privées à un contrôle technique. Elle porterait également sur les limitations de vitesse.

Enfin, la directive du 20 mars 1985 a rendu l'introduction d'essence sans plomb obligatoire dans tous les Etats-membres à partir d'octobre 1989. En France, la consommation, essentiellement étrangère, est en progression constante mais encore faible. Le nombre des points de vente est passé de 87 en 1985 à plus de 270 en 1987.

II. LES ENTREPRISES DU TOURISME

Plusieurs politiques, notamment celles des transports, de la protection des consommateurs, de l'environnement et de l'aménagement régional affectent le tourisme. Ce secteur est également concerné en matière de fiscalité, de droit d'établissement et de libre prestation de services.

A. LES TRANSPORTS

1. *Les transports terrestres*

Deux propositions de directives intéressent plus particulièrement le transport des touristes :

— l'une établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et par autobus ;

— l'autre fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux services de transports nationaux de voyageurs par route dans un Etat-membre.

L'ouverture du marché français présenterait un risque important. En effet, si notre législation impose la détention d'une licence pour l'organisation de voyages, elle permet à des transporteurs de voyageurs d'organiser un voyage ou de prêter certains services liés à l'accueil touristique, lorsque de telles prestations ne représentent qu'une partie accessoire de leur activité. Cette exonération de licence serait susceptible de bénéficier aux transporteurs communautaires. Il serait bon que les professionnels français conçoivent leur activité au niveau communautaire.

2. *Les transports aériens*

La libéralisation du transport aérien communautaire comprendrait quatre aspects :

— deux ont fait l'objet d'un compromis :

. les tarifs : définition des conditions pour bénéficier de tarifs réduits ;

. les capacités : partage entre les transporteurs du nombre de sièges offerts sur une liaison ;

— deux devraient prochainement être l'objet d'un accord : l'accès au marché et la concurrence.

Dans le cadre de la libéralisation, les règles actuelles d'accès au marché national seront modifiées, en particulier pour l'autorisation de dessertes directes depuis l'étranger de nos aéroports régionaux.

Avec une concurrence tarifaire réaménagée, les vols affrétés sont appelés à se multiplier sur des destinations où on n'en compte à ce jour qu'un faible nombre. Des stratégies commerciales adaptées pourraient permettre aux professionnels français de saisir ces opportunités.

3. Les transports maritimes

La démarche communautaire visant à assurer une concurrence plus saine à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté intéresse peu le transport des voyageurs qui n'évoluera véritablement qu'à l'issue d'un débat entamé sur la libre prestation de services en matière de cabotage.

On peut cependant remarquer que les caractéristiques de la liaison Transmanche, en croissance régulière (environ + 8 % par an) sont appelées à être profondément modifiées par la prochaine implantation du lien fixe. Les armateurs britanniques assurant à ce jour quelque 85 % du trafic maritime, la concurrence avec les opérateurs français portera sur d'autres modes de transport.

B. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

La commission européenne travaille depuis quatre ans déjà sur un projet de directive devant permettre le contrôle des prestations achetées dans un Etat-membre et servies dans un autre Etat-membre. Pour l'heure, ce projet s'est heurté à une opposition quasi unanime tant de la part des administrations nationales que des professionnels.

Votre rapporteur pour avis observe que, généralement, les exigences des consommateurs sont plus durement exprimées chez nos concurrents et mieux prises en compte par les professionnels étrangers du tourisme.

C. L'UTILISATION DES QUATRE FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES POUR LES PROJETS TOURISTIQUES

Le tourisme a été reconnu au niveau communautaire comme facteur de développement économique créateur d'emplois, contribuant au développement endogène des régions. Les quatre fonds structurels communautaires peuvent donc être utilisés pour des projets touristiques.

La contribution du F.E.D.E.R. en faveur des investissements touristiques en France est de l'ordre de 300 millions de francs par an. Il convient de souligner cependant que la réforme du F.E.D.E.R. exclura probablement la France métropolitaine du bénéfice du concours de ce fonds, seuls les D.O.M.-T.O.M. pouvant continuer à présenter des projets.

D. LA FISCALITE

L'harmonisation en cette matière concerne essentiellement la T.V.A. Globalement, le rapprochement avec les T.V.A. européennes coûtera au budget de la France 100 milliards de francs.

La question intéresse le tourisme en plusieurs domaines : celui de l'hôtellerie, celui de la location des véhicules de tourisme et celui des agences de voyages.

Le taux de T.V.A. appliqué à l'industrie hôtelière dans la C.E.E. n'est pas uniforme, mais il convient de noter que la seule analyse des taux ne reflète pas exactement la pression fiscale sur les prestations hôtelières, des taxes locales pouvant venir s'ajouter. De plus, le taux appliqué aux hébergements devrait être rapproché de celui de la restauration, les deux réunis reflétant le poids de la pression fiscale appliquée aux services joints (pensions).

A côté de pays à taux bas et homogènes (Benelux : 6 %, Portugal : 8 %) et de pays à taux élevés et homogènes (comme la R.F.A. : 14 % ou le Royaume-Uni : 15 %), trois pays européens pratiquent des taux différenciés : la France (7 - 18,6 %), l'Italie (9 - 18 %) et l'Espagne (4 - 12 %). Dans ces trois mêmes pays, les taux applicables à la restauration sont homogènes : 18,6 % en France, 18 % en Italie et 4 % en Espagne. On remarque donc que notre pays n'est pas très bien placé dans ce domaine, notamment par rapport à l'Espagne.

Pour les locations de véhicules de tourisme, la disparité des taux européens est encore grande (de 28 % pour la France à 12 % pour l'Espagne et le Luxembourg) et elle n'est toujours pas à l'avantage de notre pays.

Pour les agences de voyages, il semblerait que le taux de 7 % appliqué en France soit parmi les plus bas de la Communauté ; nos principaux concurrents, l'Espagne et l'Italie, pratiquent des taux sensiblement plus élevés (respectivement 12 % et 18,6 %).

E. LE CADRE JURIDIQUE : DROIT D'ETABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DE SERVICES

1. *Droit d'établissement et libre prestation de services*

Le droit d'établissement existe d'ores et déjà dans la Communauté. Toute entreprise française peut donc s'établir dans un Etat-membre de la Communauté et nous sommes tenus d'accepter l'établissement de toute entreprise communautaire désirant s'implanter en France.

La principale difficulté qui fait encore obstacle à la réalisation du marché intérieur unifié est la réalisation de la libre prestation de services.

Les articles 59 et 60 du Traité autorisent un prestataire établi dans un Etat-membre à se livrer à une activité dans un autre Etat sans y être établi. L'Etat où la prestation est fournie ne doit pas appliquer sa législation nationale à l'exercice de cette activité, sous certaines réserves.

Cette doctrine est largement suffisante pour assurer la réalisation du marché intérieur unifié dans le domaine du tourisme. Elle s'applique cependant de façon différente pour les différentes professions réglementées en France.

2. Conséquences pour les entreprises françaises

— Pour les agents de voyages, la directive du Conseil du 29 juin 1982 vise non seulement le droit d'établissement mais également la prestation de services, ce qui signifie que le droit national s'applique aux ressortissants communautaires lorsqu'ils veulent opérer en France.

— Pour les agents immobiliers spécialisés dans la location de meublés saisonniers, les dispositions de la loi du 2 juillet 1970 sont d'ordre public et sanctionnées pénalement. Ceci autorise l'administration française à exiger des professionnels communautaires qu'ils se conforment à la loi nationale. En tout état de cause, il est prévisible que l'achèvement du marché intérieur aura, dans ce domaine, de notables conséquences quant au champ d'application de la liberté de la prestation de services.

— Les professions d'hôtelier et de restaurateur ne sont pas réglementées en France ; quant à leur exercice par des ressortissants communautaires dans d'autres Etat-membres, il relève de la directive 68/368/CEE.

En général, il y a en France davantage de professions réglementées que dans certains autres Etats-membres.

Quant à l'avenir de ces législations dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, il faut d'abord souligner que leur existence même n'est pas menacée par une intégration européenne plus avancée, même s'il conviendra sans aucun doute dans l'avenir de peser les avantages et les inconvénients des spécificités françaises en ce domaine.

Car il ne faudrait pas que ces réglementations freinent le développement du tourisme français qui va devoir affronter un marché d'une tout autre dimension.

Dès maintenant, on constate que les professionnels français ont choisi de « grossir » ou de se regrouper pour pouvoir offrir le plus grand nombre de services à une clientèle diversifiée qui sera sollicitée par leurs concurrents européens. Cependant, les plus grandes firmes françaises n'ont pas encore le poids des têtes de file étrangères : par exemple, le Club Méditerranée traite 1 300 000 vacanciers, alors qu'au Royaume-Uni, Thomson Travel représente 3 700 000 vacanciers.

Qu'advient-il des entreprises indépendantes françaises dans un marché internationalisé ? Elles ne pourront survivre qu'en se regroupant ou en exploitant un créneau très spécifique.

Il est probable qu'à terme, le marché unique amènera une restriction du nombre des entreprises qui seront de grande taille et devront disposer de moyens de commercialisation plus importants.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Tourisme, inscrits au projet de loi de Finances pour 1988 et a décidé de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement.

*Texte de l'amendement tendant à insérer
un article additionnel après l'article 11 :*

I.- Dans la première phrase du deuxième alinéa du a de l'article 279 du code général des impôts, les mots : « 4 étoiles et » et les mots : « et les relais de tourisme de catégorie 4 étoiles » sont supprimés.

II.- Les dispositions prévues au paragraphe I entrent en vigueur à compter du 1^{er} juin 1988.

III.- La perte de recettes résultant des paragraphes I et II est compensée par une majoration à due concurrence du taux normal du droit de consommation applicable aux cigarettes, fixé à l'article 575 A du code général des impôts.