

N° 92

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## 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 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**  
**AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 28

**EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE**

**IV. - Tourisme**

*Rapporteur spécial : M. Pierre CROZE*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 25), 2260 (tome XI) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	7
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	13
<b>1ere PARTIE : PRESENTATION DES CREDITS</b> .....	17
<b>I- LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME         POUR 1991</b> .....	17
A LES DEPENSES ORDINAIRES .....	18
B LES DEPENSES EN CAPITAL .....	19
<b>II- LES PRINCIPALES ACTIONS</b> .....	20
A ADMINISTRATION CENTRALE .....	21
B SERVICES EXTERIEURS ET SERVICES D'ETUDES ET D'AMENAGEMENT TOURISTIQUE .....	21
C PROMOTION ET ACTIONS D'INTERET TOURISTIQUE ..	22
EQUIPEMENTS TOURISTIQUES .....	23
<b>III- LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR         L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> .....	24

	Pages
<b>2eme PARTIE : LES AMBIGUITES DU BUDGET DU TOURISME ..</b>	<b>27</b>
<b>I- L'INDISPENSABLE CLARIFICATION DES MISSIONS DU MINISTERE DU TOURISME .....</b>	<b>27</b>
<b>A UNE ACTIVITE ECONOMIQUE ESSENTIELLE .....</b>	<b>28</b>
1 En depit d'une conjoncture defavorable en 1991, la confirmation du dynamisme des activites touristiques .....	28
2 Un poids croissant dans l'economie nationale .....	28
<b>B DES ADAPTATIONS NECESSAIRES .....</b>	<b>35</b>
1 Un impératif, la qualite de l'accueil .....	35
2 Des domaines d'action trop longtemps négligés .....	43
<b>II - DES EVOLUTIONS CONTRADICTOIRES .....</b>	<b>49</b>
<b>A. LE MINISTERE DU TOURISME - POLE D'IMPULSION     OU ADMINISTRATION SOUS EQUIPEE ? .....</b>	<b>49</b>
1 Deux exemples significatifs .....	50
2 L'importance des dépenses de fonctionnement et la faiblesse des crédits d'intervention .....	52
<b>B LES AMBIGUITES DU PARTENARIAT .....</b>	<b>55</b>
1. Un principe louable .....	55
2. Des crédits de subventions parfois mal employés ? .....	57
<b>C. LES SERVICES EXTERIEURS ET LA     DECENTRALISATION .....</b>	<b>58</b>
1. Les conséquences administratives et financières de la décentralisation .....	8
2. La nécessité d'une action coordonnée des différents acteurs	61

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### 1. Un budget inadapté

Le budget du tourisme (D.O. + C.P.) augmente de 2,18 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991, contre une augmentation de 3,6 % en 1991 par rapport au budget voté de 1990.

Il convient toutefois de noter que, déduction faite de l'augmentation des crédits du titre III résultant du transfert de 163 emplois en provenance du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (Section I : Urbanisme, logement et services communs), soit au total une mesure nouvelle de 19,27 millions de francs, le budget du Tourisme (D.O. + C.P.) diminue de 2,46 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

Comme les années précédentes, votre rapporteur est donc conduit à constater l'inadaptation des moyens du ministère du Tourisme au regard des tâches de conception, d'animation et de coordination qui sont les siennes dans un secteur économique essentiel.

### 2. Un budget mal structuré et mal orienté

Depuis deux ans, votre rapporteur dénonce :

- l'importance des dépenses ordinaires au sein du budget du tourisme, qui atteignent cette année 88,09 % du total des crédits contre 87 % en 1991 ;

- la faiblesse des dépenses en capital qui diminuent, cette année, de plus de 14 %.

Ainsi, seules certaines actions prioritaires en matière de tourisme social, de formation et de produits touristiques font l'objet de mesures nouvelles réellement significatives.

En revanche, d'autres domaines d'action, tout aussi prioritaires, demeurent encore négligés.

### **3. Un budget en perpétuelle mutation**

Comme les années précédentes, la ventilation ou le redéploiement des crédits entre les différents titres du budget du tourisme ne favorisent guère la lisibilité de celui-ci et le suivi de l'évolution des moyens consacrés aux actions correspondantes.

Votre rapporteur s'inquiète également du recours excessif à des expédients dont l'utilisation systématique pourrait s'avérer contestable. La création, en 1990, de l'Observatoire national du tourisme sous la forme juridique d'une association régie par la loi de 1901 constitue un exemple significatif de ces pratiques qui ont déjà, au cours des années précédentes, suscité l'intérêt de la Cour des comptes.

### **4. Un budget qui ne répond pas aux problèmes posés par le développement d'une activité économique essentielle.**

En dépit d'une conjoncture politique et économique défavorable, les recettes en devises procurées à notre pays par le secteur du tourisme ont augmenté de 3,8 % de janvier à juillet 1991. Au 31 juillet, la Banque de France estimait ainsi que le solde de la balance des paiements touristiques de la France était supérieur de 3 milliards de francs au solde constaté à la même date en 1990.

L'importance que les loisirs et les voyages ont acquis dans l'activité économique du pays, comme dans le cadre de vie quotidien, justifie donc qu'une attention plus grande soit apportée, par les pouvoirs publics, aux conditions dans lesquelles l'administration du tourisme remplit sa mission.

## EXAMEN EN COMMISSION

Reunie le jeudi 31 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits du tourisme (Équipement, logement, transports et espace IV - tourisme) pour 1992, sur le rapport de M. Pierre Croze, rapporteur spécial.

M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a indiqué que le budget du tourisme pour 1992 atteignait 424,83 millions de francs, soit une augmentation de 2,18 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991, contre une augmentation de 3,6 % en 1991 par rapport au budget voté de 1990.

Toutefois, il convient de noter que, déduction faite de l'augmentation des crédits du titre III résultant du transfert de 163 emplois en provenance du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (Section I : Urbanisme, logement et services communs), soit au total une mesure nouvelle de 19,27 millions de francs, le budget du tourisme diminue, en fait, de 2,46 % par rapport au budget voté de 1991.

Le rapporteur spécial a estimé qu'une telle diminution s'avère contradictoire avec leessor que connaissent aujourd'hui les activités touristiques.

Pour 1991, la consommation touristique est évaluée à 457 milliards contre 436 en 1990, soit une augmentation de 4,8 %.

Malgré la crise du Golfe, et en dépit d'une conjoncture économique défavorable, la saison 91 est jugée aussi bonne que celle de 90 et présente un bilan équivalent avec néanmoins de fortes disparités selon les régions.

Comme les années précédentes, le rapporteur spécial est donc conduit à constater l'inadaptation des moyens du ministère du tourisme au regard des tâches de conception, d'animation et de coordination qui sont les siennes dans un secteur économique essentiel.

**M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que le budget du tourisme est en perpétuelle mutation, ce qui ne favorise guère sa lisibilité et le suivi de l'évolution des moyens consacrés aux différentes actions.**

**On constate ainsi dans le projet de budget pour 1992 une forte contraction des crédits inscrits au titre V (Investissements exécutés par l'Etat), qu'il s'agisse des crédits de paiement, qui diminuent de 80,51 %, ou des autorisations de programme, qui diminuent de 84,05 %.**

**Cette évolution ne résulte pas d'un quelconque choix politique ou stratégique mais s'explique par la modification de l'imputation budgétaire des crédits antérieurement inscrits à l'article 56-02 (Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions). Ce chapitre était en effet utilisé jusqu'ici comme réserve financière avant ventilation des crédits correspondants en cours d'exercice vers le titre IV (Interventions publiques) et le titre VI (subventions d'investissements accordées par l'Etat).**

**Le transfert de crédits imputés à un chapitre d'équipement vers des chapitres de subventions inscrits à des titres différents s'étant avéré à l'usage contestable, les dotations correspondantes ont été directement ventilées entre leurs chapitres de destination dans le projet de loi de finances pour 1992.**

**M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a également estimé que le budget du tourisme était un budget mal structuré.**

**Depuis deux ans, il dénonce en effet l'importance des dépenses ordinaires au sein de ce budget, les crédits d'intervention devant, selon lui, en constituer la part prépondérante en raison de la nature même des activités concernées.**

**A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1991, une légère diminution de la part des dépenses ordinaires lui avait ainsi fait espérer l'engagement d'un rééquilibrage en ce sens mais cet espoir est aujourd'hui malheureusement déçu.**

**Du fait du transfert de 163 emplois en provenance du budget des services communs du ministère de l'équipement, les dépenses ordinaires représentent cette année 88,09 % du total des crédits du tourisme, contre 87% en 1991.**

L'évolution des dépenses en capital s'avère également préoccupante. On constate ainsi une contraction de 14,30 % en francs courants des crédits de paiement correspondants et une reconduction des autorisations de programme à un niveau sensiblement équivalent à celui de l'année dernière, soit 70 millions de francs.

Par ailleurs, et en raison même de ce déséquilibre, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a indiqué que les interventions prévues au budget du ministère du tourisme s'avéraient mal orientées.

Seul un nombre limité d'actions, considérées comme prioritaires, peut en effet bénéficier de mesures nouvelles réellement significatives dont le total atteint 20 millions de francs. Il s'agit des actions en matière de tourisme social, de produits touristiques, de formation et de promotion du tourisme en France et à l'étranger.

Toutefois, l'ampleur des retards accumulés au cours des années précédentes dans ces différents domaines conduisent le rapporteur spécial à estimer que les moyens financiers prévus pour 1992 ne sont pas à la hauteur des ambitions proclamées.

Par ailleurs, et toujours en raison du déséquilibre constaté dans la répartition des crédits du ministère du tourisme, d'autres actions, tout aussi prioritaires que celles précédemment mentionnées, demeurent encore trop négligées et notamment la rénovation du parc hôtelier français, le développement du tourisme rural et l'effort en faveur des contrats de plan Etat-Régions.

D'une manière générale, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a estimé que les pouvoirs publics n'avaient pas encore tranché, en matière de politique du tourisme, entre deux logiques à savoir le laisser-faire ou l'interventionnisme.

Le rapporteur spécial a estimé que l'action du ministère du tourisme devrait être celle d'une administration de mission collaborant avec les professions concernées dans un cadre contractuel.

Or, l'absence de choix aujourd'hui constatée en ce qui concerne la véritable vocation de l'administration du tourisme est d'autant plus préoccupante que la faiblesse des crédits d'intervention l'oblige parfois à recourir à certains expédients dont l'utilisation systématique pourrait s'avérer préoccupante.

La création, en 1990, de l'Observatoire national du tourisme sous la forme juridique d'une association régie par la loi de 1901 constitue un exemple significatif de ces pratiques qui ont déjà, au cours des années précédentes, suscité l'intérêt de la Cour des comptes.

Dans l'un de ces rapports publics, la Cour a ainsi exprimé sa préoccupation concernant la manière dont "l'administration du tourisme fait usage, de façon abusive, des facilités que procurent les associations dont elle a elle-même suscité la création".

A l'issue de cet exposé, **M. Jean Clouet** a exprimé son accord avec la position du rapporteur spécial et lui a demandé des précisions quant à l'exécution des contrats de plan Etat-Régions en matière de tourisme.

En réponse, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a indiqué que le ministère du tourisme ne disposait pas encore de tous les éléments nécessaires à une appréciation objective de la réalisation des contrats de plan dans le domaine du tourisme. Il a toutefois souligné la part importante jouée, en la matière, par les collectivités locales.

A ce sujet, **M. Christian Poncelet, président**, a regretté le cadre rigide de la répartition des financements entre l'Etat et les collectivités locales (50 %-50 %) qui ne tient pas compte des disparités de ressources entre les régions.

En conclusion, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du tourisme (Equipement, logement, transports et espace IV - tourisme) pour 1992.

Reunie le **mardi 19 novembre 1991** sous la présidence de **M. Christian Poncelet, Président**, la commission a pris connaissance des **modifications apportées au budget du tourisme** par l'Assemblée nationale.

A l'issue de cet examen, **la commission a décidé que, malgré ces modifications, elle maintenait sa position de rejet adoptée lors de l'examen de ce budget.**

## AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget du tourisme pour 1992 atteint 424,83 millions de francs, soit une augmentation de 2,18 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991, contre une augmentation de 3,6 % en 1991 par rapport au budget voté de 1990.

Toutefois, il convient de noter que, déduction faite de l'augmentation des crédits du titre III résultant du transfert de 163 emplois en provenance du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (Section I : Urbanisme, logement et services communs), soit au total une mesure nouvelle de 19,27 millions de francs, le budget du Tourisme diminue, en fait, de 2,46 % par rapport au budget voté de 1991.

Or, une telle diminution s'avère contradictoire avec l'essor que connaissent aujourd'hui les activités touristiques.

Pour 1991, la consommation touristique est évaluée à 457 milliards de francs contre 436 en 1990, soit une augmentation de 4,8 %.

Par ailleurs, les recettes en devises procurées à notre pays par le secteur du tourisme ont augmenté de 3,8 % de janvier à juillet 1991. Si les résultats de l'été 1989 (année du bicentenaire) et 1990 avaient été exceptionnels, il paraît probable que l'été 1991 devrait être, en dépit d'un glissement de la clientèle vers des produits "meilleur marché", quantitativement d'un niveau comparable à celui de l'an dernier.

Au 31 juillet dernier, la Banque de France estimait ainsi que le solde de la balance des paiements touristiques était supérieur de 3 milliards de francs au solde constaté à la même date en 1990.

Comme les années précédentes, votre commission est donc conduite à constater l'inadaptation des moyens du ministère du tourisme au regard des tâches de conception, d'animation et de coordination qui sont les siennes dans un secteur économique essentiel.

Ainsi, du fait du transfert précédemment mentionné de 163 emplois en provenance du budget des services communs du ministère de l'Équipement, les dépenses ordinaires représentent cette année 88,09 % du total des crédits du tourisme, contre 87 % en 1991. Les moyens du titre III progressent ainsi de 9,29 % en francs courants et atteignent 199,54 millions de francs.

L'évolution des dépenses en capital s'avère également préoccupante. On constate ainsi une contraction de 14,30 % en francs courants des crédits de paiement correspondants et une reconduction des autorisations de programme à un niveau sensiblement équivalent à celui de l'année dernière, soit 70 millions de francs.

Par ailleurs, et en raison même de ce déséquilibre, les interventions prévues au budget du ministère du tourisme s'avèrent mal orientées.

Seul un nombre limité d'actions, considérées comme prioritaires, peut en effet bénéficier de mesures nouvelles réellement significatives dont le total atteint 20 millions de francs. Il s'agit des actions en matière de tourisme social, de produits touristiques, de formation et de promotion du tourisme en France et à l'étranger.

D'une façon générale, l'action s'oriente plus sur l'accueil et la promotion des produits, au détriment de l'adaptation des équipements d'infrastructures.

Or, le tourisme est une industrie lourde, très capitalistique, à forte inertie, qui exige réorganisation, gestion et adaptation des marchés.

**Les bons résultats du tourisme français de ces dernières années ne se prolongeront que si l'offre touristique s'adapte et se modernise.** La grande problématique de ce budget réside bien dans l'inadaptation structurelle à répondre aux problèmes aujourd'hui posés par le développement du tourisme. Elle traduit l'ambiguïté même de l'intervention et de l'action de l'État dans un secteur économique relevant, pour l'essentiel, de l'initiative privée.

Les pouvoirs publics n'ont pas encore tranché en matière de politique du tourisme entre deux logiques : le laisser-faire ou l'interventionnisme -c'est-à-dire entre un rôle de coordination avec

une structure légère ou un rôle d'acteur principal dans le cadre d'une lourde structure administrative.

Cette absence de choix en ce qui concerne la véritable vocation de l'administration du tourisme est d'autant plus préoccupante que la faiblesse des crédits d'intervention oblige parfois celle-ci à recourir à certains expédients dont l'utilisation systématique pourrait s'avérer contestable.

La création, en 1990, de l'Observatoire national du tourisme sous la forme juridique d'une association régie par la loi de 1901 constitue un exemple significatif de ces pratiques qui ont déjà, au cours des années précédentes, suscité l'intérêt de la Cour des Comptes.

Dans l'un de ces rapports publics, la Cour a ainsi exprimé sa préoccupation concernant la manière dont *l'administration du tourisme fait usage, de façon abusive, des facilités que procurent les associations dont elle a elle-même suscité la création.*"

**Or, l'importance que les loisirs et les voyages ont acquis dans l'activité économique du pays, comme dans le cadre de vie quotidien, justifie à l'évidence une clarification des missions du ministère du tourisme.**

## PREMIERE PARTIE

### PRESENTATION DES CREDITS

#### I - LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME POUR 1992

Les crédits demandés au titre du Tourisme au sein du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de l'espace (IV - Tourisme) atteignent, pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 424,83 millions de francs, soit une augmentation de 2,18 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation 1991/1992 (en %)
Dépenses ordinaires	356,73	374,23	+ 4,91 %
Dépenses en capital			
<i>Autorisations de programme</i>	69,49	70	+ 0,73 %
<i>Crédits de paiement</i>	59,04	50,6	- 14,30 %
<b>TOTAL</b> (Crédits de paiement)	415,77	424,83	+ 2,18 %

## **A. LES DEPENSES ORDINAIRES**

**Les dépenses ordinaires connaissent une croissance de 4,91 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.**

**En dépit d'un taux d'augmentation inférieur à celui constaté pour l'année 1991 (soit + 6 %), la part des dépenses ordinaires dans le total des crédits du tourisme atteint à nouveau en 1992 un niveau élevé, soit 88,09 % du total des crédits (contre 87,03 % en 1991).**

**Au sein de ces dépenses, les moyens de service (Titre III) atteignent 199,55 millions de francs pour 1992 en augmentation de 9,29 % en francs courants, par rapport au budget voté de 1991.**

**Les interventions publiques (titre IV), soit 174,68 millions de francs pour 1992, se stabilisent au niveau atteint l'année précédente. Leur progression en francs courants est en effet limitée à 0,30 % en 1992.**

**L'augmentation constatée au titre III s'explique principalement par la forte progression des dépenses en personnel résultant du transfert au budget du Tourisme de 163 emplois en provenance du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de l'espace (Section I : Urbanisme, logement et services communs). Il convient toutefois de préciser que ces emplois, qui se répartissent en 109 emplois d'administration centrale et 54 emplois dans les services extérieurs, étaient déjà affectés antérieurement au ministère du Tourisme.**

**Les crédits de la 1ère partie (Personnel - Rémunérations d'activité) et de la 3e partie (Personnel en activité et en retraite - Charges sociales), qui augmentent respectivement de 28,88 % et de 17,70 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991, bénéficient à ce titre d'une mesure nouvelle globale de 19,27 millions de francs.**

**Déduction faite de ce transfert, les dépenses ordinaires diminuent de 0,50 % en francs courants par rapport au budget voté pour 1991.**

## **B. LES DEPENSES EN CAPITAL**

Celles-ci s'élèvent en 1992 à 50,60 millions de francs en crédits de paiement soit une contraction de 14,30 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991. Par ailleurs, les autorisations de programme se stabilisent en 1992 au niveau atteint l'année précédente (70 millions de francs) soit une augmentation de 0,73 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

Parmi les dépenses en capital, les crédits inscrits au titre V (Investissements exécutés par l'Etat) diminuent très fortement, qu'il s'agisse des crédits de paiement (- 80,51 %) ou des autorisations de programme (- 84,05 %). En 1992, les dotations correspondantes atteignent ainsi :

- 2,2 millions de francs en crédits de paiement (contre 11,29 millions de francs en 1991) ;
- 2 millions de francs en autorisations de programme (contre 12,54 millions de francs en 1991).

Cette évolution s'explique par la modification de l'imputation budgétaire des crédits antérieurement inscrits à l'article 56-02 (Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions). Ce chapitre était utilisé jusqu'ici comme réserve financière avant ventilation des crédits correspondants en cours d'exercice, et en fonction des besoins, vers le chapitre 56-01 (Etudes économiques, techniques et d'aménagement touristique), le titre IV (Interventions publiques) et le titre VI (Subventions d'investissements accordées par l'Etat).

Or, d'un point de vue strictement administratif et juridique, le transfert, en cours d'exercice, de crédits imputés à un chapitre d'équipement vers des chapitres de subventions inscrits sur des titres différents, s'est avéré contestable.

En conséquence, les crédits antérieurement inscrits au chapitre 56-02 (Titre V) ont été directement ventilés entre le chapitre 56-01 (Titre V) et le chapitre 66-03 du titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat au titre de fonds d'intervention touristique et des contrats de plan Etat-régions) dans le projet de loi de finance pour 1992.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la dotation des chapitres correspondants :

(en millions de francs)

Chapitres budgétaires	Intitulé	Budget voté de 1991	Annulations budgétaires (mars 1991)	Projet de loi de finances 1992
44-01	Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif	174.15	-	174.67
56-01	Etudes économiques, techniques et d'aménagement touristique	AP : 0.0 CP : 0.0	- -	AP : 2.0 CP : 1.8
56-02	Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions (investissements exécutés par l'Etat)	AP : 12.54 CP : 11.29	- 9.38 - 9.24	AP : 0.0 CP : 0.4
66-03	Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions (subventions accordées par l'Etat)	AP : 14.78 CP : 8.87	- 1.49 - 0.89	AP : 26 CP : 19.16

En conséquence, le Fonds d'intervention touristique non contractualisé bénéficie désormais d'une dotation directe de 14 millions de francs en autorisations de programme et de 8,4 millions de francs en crédits de paiement (article 66-03-20). Par ailleurs, les dotations prévues au titre des contrats de plan Etat-Régions passent de 14,78 millions de francs en 1991 à 11,96 millions de francs en 1992 en autorisations de programme et de 8,87 millions de francs à 10,74 millions de francs en crédits de paiement.

## II. LES PRINCIPALES ACTIONS

(en francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation 1991/1992 (en %)
Administration centrale	82 786 789	92 942 913	+ 12,27 %
Services extérieurs et Services d'études et d'aménagement touristique	18 346 959	24 531 591	+ 33,71 %
Promotion et actions d'intérêt touristique	255 601 289	256 753 143	+ 0,45 %
Equipements touristiques			
- A.P.	69 490 000	70 000 000	+ 0,73 %
- C.P.	59 040 000	50 600 000	- 14,03 %

## A. ADMINISTRATION CENTRALE

Les crédits consacrés à l'administration centrale du ministère délégué chargé du Tourisme appartiennent intégralement au titre III. Ils s'élèvent à 92,94 millions de francs, en progression de 12,27 % en francs courants par rapport à 1991 en raison de mesures nouvelles pour 9,9 millions de francs.

Celles-ci résultent avant tout du transfert, au budget du Tourisme, de 109 emplois d'administration centrale en provenance du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de l'espace (Section I.- Services communs).

Comme précédemment exposé, ce transfert traduit une simple régularisation administrative et budgétaire, les emplois concernés étant déjà affectés au ministère du Tourisme. Le transfert au titre IV, pour un montant de 2,5 millions de francs, de crédits d'études désormais pris en charge par l'Observatoire national du tourisme ne compense que très partiellement la mesure nouvelle résultant de l'affectation de ces personnels supplémentaires, soit 12,85 millions de francs.

Par ailleurs, divers ajustements aux besoins de l'administration centrale représentent au total une mesure nouvelle négative de 0,5 million de francs. Celle-ci résulte principalement de la diminution des moyens généraux des services (- 3 millions de francs) et de l'accroissement des dépenses d'informatique (+ 1,9 million de francs).

Enfin, il convient de noter la suppression d'un emploi d'agent contractuel (- 0,15 million de francs) et diverses mesures intéressant la situation des personnels (+ 0,19 million de francs).

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

Les crédits consacrés à ces services figurent également au titre III. Ils atteignent 24,53 millions de francs pour 1992, soit une augmentation de 33,71 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

Cette évolution traduit, outre divers ajustements aux besoins et revalorisations, le transfert de 54 emplois en provenance du

budget de l'Équipement, du logement, des transports et de l'espace (Section I - Urbanisme, logement et services communs).

Ce transfert ne correspond également qu'à une régularisation administrative et budgétaire, les emplois concernés étant déjà antérieurement affectés aux services extérieurs du ministère du Tourisme. Le montant de cette mesure nouvelle, soit 6,42 millions de francs, est à peine entamé par la suppression d'un emploi d'agent contractuel (- 0,15 million de francs).

### C. PROMOTION ET ACTIONS D'INTERET TOURISTIQUE

Les crédits affectés à cette action relèvent des titres III et IV. En 1992, ils atteindront 256,75 millions de francs, en augmentation de 0,45 % par rapport au budget voté de 1991.

- Au titre III : la suppression de trois emplois (soit - 0,53 million de francs) est compensée par divers ajustements aux besoins et l'inscription d'une provision pour revalorisation des rémunérations publiques en 1992 (soit + 0,6 million de francs).

- Au titre IV : les actions prioritaires définies en matière de tourisme social, de produits touristiques et de formation bénéficient d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs. Les crédits de promotion du tourisme français connaissent une augmentation identique (+ 10 millions de francs), qui se répartit très inégalement entre :

- d'une part, l'augmentation de la dotation de la Maison de la France dans le cadre du renforcement général des actions de promotion à l'étranger (soit + 9,85 millions de francs).

Or, l'ajustement aux besoins des crédits d'interventions publiques affecte principalement la dotation de la Maison de France (- 12,54 millions de francs). Au total, cette dotation s'établit donc à 109,76 millions de francs en 1992, soit une diminution de 2,7 millions de francs par rapport au budget voté de 1991.

- d'autre part, le faible accroissement des crédits de promotion du Tourisme en France (+ 0,14 million de francs).

Enfin, la prise en charge, par l'Observatoire national du Tourisme (créé en 1991 sous la forme d'une association loi 1901), d'études précédemment imputées sur le titre III du budget du

Tourisme se traduit par une mesure nouvelle de 2,5 millions de francs.

#### **D. EQUIPEMENTS TOURISTIQUES**

En 1992, les dépenses consacrées aux équipements touristiques (titres V et VI) diminuent de 14 % en crédits de paiement et demeurent stables en autorisation de programme par rapport au budget voté de 1991.

La forte diminution des crédits inscrits au Titre V résulte simultanément :

- du redéploiement, explicité ci-dessus, des crédits antérieurement imputés à l'article 56-02 au titre du Fonds d'intervention touristique et des contrats de plan Etat-Régions. Ce chapitre ne comporte désormais que les crédits de paiement nécessaires à la poursuite des opérations décidées au titre des lois de finances antérieures, soit 0,4 millions de francs ;

- l'affectation au chapitre 56-01 (Etudes économiques, techniques et d'aménagement touristique) d'une partie des crédits ainsi redéployés, soit 2 millions de francs en autorisations de programme et 1,8 millions de francs en crédits de paiement.

Les subventions aux équipements touristiques (Titre VI) augmentent :

- de 19,4 % en autorisation de programme, passant de 59,95 millions de francs en 1991 à 68 millions de francs en 1992 ;

- de 1,36 % en crédits de paiement, passant de 47,75 millions de francs en 1991 à 48,4 millions de francs en 1992.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale au budget du tourisme résultent uniquement de l'inscription de crédits non reconductibles.

Traditionnels lors de la seconde délibération, ces abondements se répartissent de la manière suivante :

**- Dépenses ordinaires : 11,05 millions de francs**

Titre IV : 11,05 millions de francs (chapitre 44-01 : Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif) ;

\* article 11 : 0,65 million de francs (Structures fédératives et organisme locaux) ;

\* article 21 : 3,75 millions de francs (Actions à caractère social) ;

\* article 71 : 2 millions de francs (Aménagement et développement touristique) ;

\* article 80 : 0,5 million de francs (Information et accueil) ;

\* article 92 : 4,15 millions de francs (F.I.T. non contractualisé).

**- Dépenses en capital : 10,43 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement (titre VI)**

Chapitre 66-01 (Subventions aux équipements touristiques) : 9,68 millions de francs.

\* article 10 : 3,78 millions de francs (hébergement associatif ou familial) ;

\* article 20 : 2,5 millions de francs (constitution de produits touristiques) ;

\* article 40 : 0,25 million de francs (divers équipements touristiques) ;

**\* article 50 : 3,05 millions de francs (réhabilitation d'hébergements à vocation associative) ;**

**Chapitre 66-03 article 20 (Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions) : 0,75 million de francs.**

**A l'examen, ces modifications ne paraissent pas de nature à modifier la position de rejet adoptée par votre Commission.**

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LES AMBIGUITES DU BUDGET DU TOURISME**

L'importance que les loisirs et les voyages ont acquis dans l'activité économique du pays, comme dans le cadre de vie quotidienne, justifie à l'évidence une clarification des missions du ministère du tourisme.

Or, en présence du développement du fait touristique, l'attitude des pouvoirs publics est demeurée incertaine. Elle a constamment hésité entre deux attitudes, l'une faisant la plus large part aux initiatives locales publiques et privées, et se réservant un simple rôle de coordination et d'impulsion, l'autre cherchant à instituer une structure solide, sous une autorité centrale dirigeant un ensemble d'organismes considérés comme agissant en ordre dispersé ou trop marqués par l'amateurisme.

**En son état actuel, l'action du ministère du tourisme se ressent encore trop de ses hésitations.**

#### **I - L'INDISPENSABLE CLARIFICATION DES MISSIONS DU MINISTERE DU TOURISME**

La clarification des missions du ministre du tourisme est aujourd'hui indispensable compte tenu, d'une part, du poids grandissant des activités touristiques dans notre économie et, d'autre part, des adaptations nécessaires en ce domaine.

## **A. UNE ACTIVITE ECONOMIQUE ESSENTIELLE**

L'importance économique des activités touristiques est aujourd'hui illustrée par :

- la confirmation du dynamisme de ces activités, en dépit d'une conjoncture défavorable en 1991 ;

- le poids croissant du tourisme dans l'économie française.

### **1. En dépit d'une conjoncture défavorable en 1991, la confirmation du dynamisme des activités touristiques.**

Les résultats des étés 1989 (année du bicentenaire) et 1990 avaient été très bons, voire exceptionnels. En l'absence de résultats définitifs, il est donc très difficile d'établir une comparaison avec l'été 1991.

*a) Un bilan quantitativement équivalent à celui de l'année dernière*

Le bilan de la saison en cours, qui doit être analysé sur l'ensemble de la période allant de mai à septembre, s'établissait à la fin août à un niveau légèrement inférieur à celui de l'an passé à la même date. Il est, néanmoins, considéré comme satisfaisant.

En effet, le début de saison (mai et juin) a été fortement contrasté selon les régions dont certaines ont connu de bons résultats (Alsace, Aquitaine, Champagne-Ardenne, Languedoc Roussillon, Pays de la Loire) et d'autres comme la Bretagne, le Centre et la Corse ayant eu une fréquentation moins bonne que l'an passé.

Le mois de juillet a été moyen et, dans son ensemble, inférieur à juillet 1990, surtout durant sa première moitié avec une sensible amélioration dans la seconde partie du mois.

En revanche, le mois d'août a permis de compenser le mois de juillet sans pour autant permettre de retrouver des résultats d'ensemble correspondant au niveau exceptionnel de l'an dernier, compte tenu du début de saison qui a souffert des conséquences immédiates des événements politiques liés à la guerre du Golfe.

Les taux d'occupation dans les hébergements sont équivalents à ceux enregistrés durant l'été 1990, avec un glissement vers les catégories "meilleur marché".

Ce sont dans les locations, les gîtes et les villages de vacances que les résultats sont les plus satisfaisants voire même meilleurs que l'an dernier.

En revanche, dans les hôtels 3 étoiles et plus, la fréquentation est en baisse sur l'ensemble de la saison par rapport à l'an passé. Ce type d'hébergement conjugue la perte d'une certaine clientèle "à forte devise" et un resserrement du budget des touristes. Pour l'hôtellerie 1 et 2 étoiles, la fréquentation est équivalente à l'an dernier, avec des disparités selon les régions (fréquentation légèrement inférieure en Corse, Bretagne et Aquitaine mais légèrement supérieure en Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon). Si la durée des séjours des Français est en légère baisse, celle des étrangers est considérée en augmentation.

La demande de loisirs culturels et d'activités sportives des Français comme des étrangers reste comparable à celle de l'année précédente.

D'une manière générale, on note toutefois une modification de comportement des clientèles en matière de dépenses.

Celles-ci seraient particulièrement à la baisse en ce qui concerne les Français mais toucheraient également les étrangers dans une proportion, il est vrai, moindre. S'agissant des clientèles étrangères, ceci n'est pas confirmé par les recettes touristiques du poste "voyage" de la balance des paiements, qui progressent de 3,8 % sur les 7 premiers mois de l'année. Il s'agirait donc moins d'une baisse effective des dépenses que d'une modification des comportements en la matière, avec une diminution du budget consacré à l'hébergement hôtelier et à la restauration au profit des locations, des achats directs auprès des commerçants et des activités de loisirs (culturelles et sportives).

#### *b) De fortes disparités par espace et par zone*

Par zone, la saison est assez bonne sur le littoral, en ville et à la campagne ; mais moyenne à la montagne et dans les villes thermales. En effet, la plupart des régions situées sur le littoral (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Bretagne, Basse-Normandie et Picardie) ont bénéficié d'une saison relativement satisfaisante. Seules

les régions Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie et Corse connaissent un bilan plus mitigé. Pour les zones rurales (Auvergne, Limousin, Centre, Champagne Ardennes, Lorraine, Alsace et Midi-Pyrénées) la saison s'est, dans l'ensemble, bien déroulée. En zone de montagne, si les mois de mai et juin ont été très moyens en Rhône-Alpes, en revanche la région a enregistré un bon taux de fréquentation en juillet/août.

La fréquentation française est jugée meilleure sur le littoral et à la campagne que dans les autres zones. En ce qui concerne les étrangers, la fréquentation est assez bonne sur l'ensemble des zones voire très bonne à la campagne et moyenne à la montagne. La fréquentation dans son ensemble durant le mois d'août a été très bonne à la campagne, assez bonne sur le littoral et à la montagne.

La fréquentation française et étrangère a été excellente en Aquitaine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire et Poitou-Charentes durant le mois d'août. Par ailleurs, on constate une forte présence de touristes étrangers en Bretagne, Languedoc-Roussillon et Nord-Pas-de-Calais.

### *c) L'évolution de la fréquentation étrangère*

Depuis le début de saison, les trois nationalités représentant le plus fort volume de fréquentation sont respectivement : les Anglais, les Allemands et les Néerlandais.

Au titre des nationalités enregistrant les progressions les plus importantes, les Italiens sont les plus cités, viennent ensuite les Espagnols.

Les touristes en provenance d'Amérique du Nord sont en baisse. S'agissant des Allemands, bien que représentant un des contingents les plus importants, leur nombre serait en légère diminution par rapport à l'an dernier.

D'une manière générale, et en dépit d'un contexte général défavorable, les résultats sur l'ensemble de la saison de mai à septembre devraient conduire à un bilan de la saison printemps/été 1991 quantitativement comparable à celui de l'année dernière.

L'évolution favorable du poste "voyage" de la balance des paiements traduit ce dynamisme.

Les deux tableaux ci-dessous indiquent :

- d'une part, pour l'année 1990 et le premier semestre de l'année 1991, l'évolution de ce poste ;

- d'autre part, la progression en pourcentage du PIB, au cours des deux premiers trimestres de 1991, des recettes et des dépenses touristiques de notre pays ;

**Balance des paiements**

**Poste "Voyage"**

*(en millions de francs)*

1990	1er Trimestre	2ème Trimestre	3ème Trimestre	4ème Trimestre	Cumul
Recettes	20.654	29.281	35.800	24.189	109.924
Dépenses	13.098	15.928	23.146	15.484	67.656
Solde	7.556	13.353	12.654	8.705	42.268
<b>1991</b>					
Recettes	20.406	31.382			
Dépenses	13.411	17.071			
Solde	7.995	14.311			

**Evolution pour les deux premiers trimestres 1991**

	1er Trimestre	2ème Trimestre
Recettes : variation par rapport à 1990 (%)	3,60 %	7,20 %
Dépenses : variation par rapport à 1990 (%)	2,40 %	7,20 %
Solde : variation par rapport à 1990 (%)	5,80 %	7,20 %

Par ailleurs, et pour l'ensemble de l'année 1991, le poste "voyage" de notre balance commerciale devrait être, selon les dernières prévisions disponibles, excédentaires de 43 milliards de francs, soit un niveau sensiblement équivalent à celui atteint en 1990.

## 2. Un poids croissant dans l'économie nationale

Le dynamisme, encore constaté en 1991, des activités touristiques, est d'autant plus important que celles-ci ne cessent d'affirmer leur rôle dans le soutien de l'activité et du développement économique.

### a) L'évaluation du poids du tourisme dans l'économie nationale

Ainsi, la consommation touristique intérieure est évaluée à 457 milliards de francs en 1990, contre 436 milliards l'année précédente. Après les résultats exceptionnels obtenus en 1989 (+ 8,1 %), le tourisme enregistre encore une croissance appréciable (+ 4,9 %) même si le ralentissement est plus sensible, comparé à l'évolution générale de l'économie. Le ration consommation touristique intérieure/PIB connaît par conséquent une légère baisse :

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
T2/PIB	7,5 %	7,1 %	7,2 %	7,1 %	7,1 %	7,0 %

T2 : consommation touristique intérieure

L'analyse des activités caractéristiques du tourisme, à travers les résultats des comptes nationaux, permet de compléter cette analyse globale. On peut en effet comparer la branche HCR (Hôtels-Cafés-Restaurants, activités parmi les plus importantes du secteur du tourisme), soit aux services marchands dont elle fait partie, soit à l'ensemble de l'économie.

**Poids des HCR dans l'économie**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Production effective</b>						
-Part dans les services marchands	15,9 %	15,5 %	14,9 %	14,5 %	14,2 %	14,2 %
-Part dans l'ensemble de l'économie	2,2 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %	2,4 %	2,4 %
<b>Valeur ajoutée</b>						
-Part dans les services marchands	15,4 %	15,1 %	14,9 %	14,7 %	14,6 %	14,8 %
-Part dans l'ensemble de l'économie	2,6 %	2,6 %	2,7 %	2,8 %	2,9 %	3,1 %
<b>Emplois (salariés et non salariés)</b>						
-Part dans les services marchands	18,7 %	18,9 %	18,8 %	18,6 %	18,4 %	18,4 %
-Part dans l'ensemble de l'économie	3,0 %	3,1 %	3,2 %	3,4 %	3,5 %	3,5 %

En 1990, le poids de la branche Hôtels-Cafés-Restaurants dans l'économie est identique à son niveau de l'année précédente. Toutefois, en termes de valeur ajoutée, sa part augmente légèrement. Le poids des HCR dans l'ensemble de l'économie croît régulièrement depuis 1985. En revanche, au cours de la même période, leur part dans les services marchands tend à diminuer.

*b) Les comparaisons internationales*

Les comparaisons internationales en termes de consommation intérieure touristique et d'activité de la branche Hôtels-Cafés-Restaurants n'étant pas disponibles, l'évaluation de la part relative du tourisme dans l'économie des différents pays de la CEE ne peut être effectuée **qu'en fonction des recettes enregistrées au titre du tourisme international** (cf tableaux ci-dessous).

**Recettes du poste "Voyages" de la balance des paiements**  
(en milliards de dollars)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>France</b>	7,9	9,7	12,0	13,8	16,5	20,2
<b>Espagne</b>	8,1	11,9	14,8	16,7	16,3	18,6
<b>Italie</b>	8,8	9,9	12,2	12,4	12,0	16,5
<b>Royaume Uni</b>	7,0	8,1	10,2	11,0	11,2	13,3
<b>Allemagne</b>	5,9	6,3	7,8	8,5	8,7	10,6

(en pourcentage du PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>France</b>	1,6	1,3	1,3	1,5	1,7	1,8
<b>Espagne</b>	4,9	5,2	5,1	4,9	4,3	3,8
<b>Italie</b>	2,0	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5
<b>Royaume Uni</b>	1,6	1,5	1,5	1,3	1,3	1,4
<b>Allemagne</b>	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Il convient de rappeler que ces comparaisons, ne concernant que les recettes du tourisme international :

- minorent la part du tourisme dans les pays dont le produit intérieur brut est élevé ;

- et défavorisent l'Italie et la France qui connaissent un tourisme intérieur très développé.

## B. DES ADAPTATIONS NECESSAIRES

**Les bons résultats du tourisme français de ces dernières années ne se prolongeront que si l'offre touristique s'adapte et se modernise. Cet effort d'adaptation doit notamment s'attacher :**

- à satisfaire les exigences des touristes étrangers par l'affirmation d'une qualité d'accueil irréprochable ;
- à développer des domaines d'action trop longtemps négligés, tels le tourisme rural ou le tourisme social.

### 1. Un impératif : la qualité de l'accueil

#### *a) Un préalable indispensable : la formation*

Les études récentes réalisées pour le compte du ministère du tourisme et des partenaires professionnels mettent en évidence les problèmes actuels de l'évolution des qualifications dans un secteur économique en croissance constante, à savoir :

- la transformation du contenu des emplois et la réflexion induite en terme de filière de carrière professionnelle ;
- l'adéquation imparfaite entre les emplois et le système d'enseignement et de formation ;
- le faible investissement en formation des petites et moyennes entreprises ;
- l'insuffisance constatée en matière d'analyse des besoins de formation dans différentes branches d'activités touristiques.

**Or, les besoins en personnels qualifiés dans l'ensemble des secteurs relevant du tourisme sont importants. On constate même, dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et des agences de voyages, une pénurie de main d'oeuvre qualifiée.**

Les politiques d'emploi des entreprises de ce secteur, hormis quelques grandes entreprises, se sont rarement souciées dans le passé de développer la qualification des salariés. Aussi, apparaît-il

essentiel de développer des actions de sensibilisation et de formation auprès des dirigeants des petites et moyennes entreprises qui constituent l'essentiel du tissu économique du secteur.

Il convient également d'offrir des perspectives de carrières plus attractives aux diplômés de l'enseignement supérieur compétents dans le commerce et le management.

Au cours des dernières années, diverses actions ont ainsi été entreprises afin de favoriser la formation dans le secteur du tourisme, qu'il s'agisse :

**\* de la signature et de la mise en oeuvre de l'accord cadre interministériel du 30 janvier 1990 qui coordonne l'intervention des différents ministres concernés dans ce domaine autour de six thèmes prioritaires, à savoir :**

- l'amélioration de la connaissance des besoins de formation dans les branches d'activités et les entreprises ;

- le renforcement de l'offre de formation par la sensibilisation des structures territoriales et des formateurs dans le cadre des activités interministérielles ;

- le soutien aux thèmes prioritaires de formation : accueil, communication, vente, nouvelles technologies et informatique ;

- la sensibilisation des dirigeants d'entreprises et des élus locaux aux problèmes de formation ;

- l'information sur les métiers et les formations en étroite collaboration avec les professionnels pour valoriser les carrières du tourisme et afin d'assurer la meilleure orientation possible dans ces formations ;

- la coordination de l'offre française pour l'exportation de notre savoir faire en matière de formation.

**\* du recours à la politique contractuelle qui fournit différents instruments d'interventions (aides au développement de formation et contrats d'études professionnelles) permettant à l'Etat d'accompagner l'effort de formation des entreprises du tourisme.**

Un contrat d'études prévisionnelles du tourisme social et familial a été réalisé. Les conclusions de l'étude ont été remises au groupe de pilotage constitué par les administrations de la formation professionnelle et du tourisme, les employeurs et les représentations syndicales du secteur. Des prolongements opérationnels devraient être mis en application à la suite de cette

étude approfondie sur les profils d'emplois et les besoins de qualifications.

Par ailleurs, deux engagements de développement de la formation ont été conclus par le ministère du Tourisme avec deux entreprises représentant les deux volets principaux du secteur économique du Tourisme.

- la société "Climat de France" (hôtellerie-restauration) ;
- la société "Wagons Lits Tourisme" (agence de voyages).

Il s'agit d'accroître la formation existante pour les emplois en place et de développer la qualité des services et des savoir-faire pour les personnels. L'aide de l'Etat représente 1,620 millions de francs en 1990 et 1,253 en 1991 pour Climat de France et 2,077 millions de francs en 1990 et 1,483 millions de francs pour la société Wagons Lits Tourisme.

**\* de l'apprentissage des langues étrangères qui a fait l'objet, en 1990, de deux actions financées par le Ministre du Tourisme. à savoir :**

- le projet COMEX-LANGUES qui s'inscrit dans le programme COMEX destiné à inciter les entreprises et les organismes de formation à engager un vaste effort de qualification professionnelle dans les domaines des langues étrangères, et des techniques et pratiques du commerce international. Le projet vise à développer la connaissance des langues étrangères à finalité professionnelle dans le secteur de l'agro-alimentaire et du tourisme. Il s'agit de créer des supports de formation dans le domaine linguistique qui prennent en compte les cultures, mentalités et comportements dans l'approche de la clientèle étrangère. Ce projet est mis en oeuvre en Languedoc-Roussillon et repose sur un partenariat avec les milieux économiques de la région,

- Le Centre National d'Enseignement à Distance de Grenoble a mis au point avec la participation de l'Ecole Nationale de Ski et d'Alpinisme de Chamonix, de l'Université de Savoie, du Syndicat National des Moniteurs de Ski un projet "Anglais du Ski". Il s'agit d'une action en faveur des travailleurs saisonniers de la montagne destinée à l'enseignement de l'anglais appliqué plus spécialement à la pratique du ski.

Ces différentes actions, certes méritoires, demeurent toutefois encore inadaptées face à l'ampleur des besoins constatés. Or, le retard pris en ce qui concerne l'élévation du niveau de qualification des professions concernées pourrait,

à terme, compromettre les succès enregistrées par notre pays dans le secteur du tourisme.

Ainsi, à titre d'exemple, il convient de noter que le ralentissement récent de la progression du nombre de touristes japonais venus dans notre pays est essentiellement imputable, selon les administrations compétentes, à "l'insuffisance du nombre de guides maîtrisant la langue japonaise".(1)

*b) L'information et la prospection des clientèles potentielles*

L'essor des activités touristiques doit également être accompagné et soutenu par l'information des clientèles potentielles, tant françaises qu'étrangères.

L'évolution des moyens consacrés à ces actions de promotion et d'information est retracée dans le tableau suivant :

(Milliers de F)

	1990		1991		1992			
	D O + C P		A P		D O + C P		A P	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	Valeur	%	Valeur
<b>1. Budget du tourisme :</b>								
Personnel .....	48.183	26,2	-	49.181	22,5	-	50.463	23,6
Fonctionnement et promotion .....	83.969	45,8	-	55.209	25,3	-	52.335	24,5
Interventions (chap. 44-01, art. 45, et 80) .....	52.000	28,2	-	113.856	52,2	-	111.090	51,9
<b>Totaux dépenses ordinaires .....</b>	<b>184.152</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>218.246</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>213.888</b>	<b>100</b>
Investissements .....	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions d'équipement .....	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaux dépenses en capital .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totaux budget du tourisme .....</b>	<b>184.152</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>218.246</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>213.888</b>	<b>100</b>
<b>2. Autres budgets :</b>								
.....	-	-	-	-	-	-	-	-
.....	-	-	-	-	-	-	-	-
.....	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaux autres budgets .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totaux budget de l'État .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>3. Autres financements :</b>								
.....	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaux généraux .....</b>	<b>184.152</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>218.246</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>213.888</b>	<b>100</b>

Ces actions concernent essentiellement :

**\* la promotion menée par la Maison de France et par les services officiels français du tourisme à l'étranger .**

Présidé par le ministre du Tourisme et constitué afin d'adapter les structures en charge de la promotion à la situation de concurrence accrue sur le marché touristique international, le G.I.E. (2) "Maison de la France" a pour vocation proclamée à fédérer et coordonner les efforts et les initiatives de l'Etat et des professionnels du tourisme en matière de promotion touristique.

La maison de la France a repris les fonctions exercées par des organismes distincts mais qui, de fait, assuraient des responsabilités connexes. Il a été jugé plus satisfaisant d'assurer la cohérence d'ensemble en confiant la responsabilité de la promotion, de l'information et de l'accueil des professionnels étrangers à une seule structure.

S'agissant de la promotion à l'étranger, la "maison de la France" a repris les activités de l'association "bienvenue France" dont les moyens sont désormais intégrés à ceux du G.I.E.

En outre, des opérations d'accueil destinées à remplacer le "rendez-vous France" ont été organisées.

Dans le domaine des moyens de promotion, la Maison de la France a été chargée pour partie du rôle traditionnel de la direction de l'industrie touristique en matière d'édition de documents, d'affiches, de reportages photographiques, de films sur les régions et sites touristiques, de présence dans les grandes manifestations touristiques tenues en France en direction des marchés étrangers.

Par ailleurs, un plan marketing destiné à favoriser la reconquête des marchés étrangers, sera mis en oeuvre, pour une durée de huit ans, à compter de 1992.

Les services officiels français du tourisme à l'étranger sont installés dans les pays qui constituent les marchés touristiques les plus importants (Allemagne, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède, Suisse).

Ces services, dirigés par des représentants, agents de nationalité française, mènent les actions suivantes dans le cadre du plan marketing établi par la "Maison de France":

- L'information du public
  - La promotion commerciale
  - Actions de presse
  - L'information des professionnels par des publications techniques
- \* La communication, la promotion et l'accueil en France**

Les actions de communication relatives à la valorisation de la "destination France" et à l'amélioration de l'accueil touristique ont pour principaux objets :

- la promotion de la destination touristique française par grandes familles de produits (montagne en hiver, été en France, etc...);

- la mobilisation des professionnels des grandes sociétés, des services publics et des collectivités territoriales autour du thème de la qualité des services et des prestations touristiques ;

- la sensibilisation des personnels des administrations recevant le public aux comportements et aux techniques d'accueil.

La plupart de ces actions se font en partenariat avec d'autres administrations, les collectivités locales et les professionnels du Tourisme concernés.

**Si, dans ses principes mêmes d'organisation, l'action conduite par la Maison de la France et les services à l'étranger ne paraît guère pouvoir être contestée, il convient toutefois de s'interroger à ce sujet sur :**

- l'évolution de la part des dépenses de fonctionnement de ces organismes au regard de leurs dépenses de promotion ;

- l'ambiguïté des relations existant en ce domaine entre les différents partenaires concernés (Etat, entreprises privées et collectivités locales) ;

- la nature et l'ampleur du contrôle exercé par l'administration centrale.

**A l'évidence, le renforcement de la promotion du tourisme français à l'étranger passe, au préalable, par l'éclaircissement des conditions de fonctionnement et des**

**modalités d'action de la Maison de la France et des services officiels français du Tourisme à l'étranger.**

*c) Les structures d'accueil*

La qualité de l'hébergement constitue également l'un des éléments essentiels de la réponse devant être apportée au développement du tourisme dans notre pays.

**Or, le retard constaté en ce domaine s'avère incontestablement préoccupant.**

**Ainsi, à la fin de l'année 1990, moins de 60 % du parc hôtelier français avait été reclassé aux normes arrêtées le 14 février 1986.**

**Ce retard concerne essentiellement l'hôtellerie familiale indépendante. En effet, cette hôtellerie, composée de petits établissements répartis sur l'ensemble du territoire national, rencontre des difficultés liées :**

**- au caractère très capitalistique de cette activité qui nécessite des investissements importants amortissables sur le long terme et au manque de fonds propres,**

**- à son caractère saisonnier,**

**- au manque de formation de ses exploitants et à l'absence de politique de commercialisation,**

**- au problème de la transmission des exploitations.**

**Compte tenu de ces difficultés, on estime ainsi qu'en l'absence d'aides extérieures 5.000 hôtels, représentant 100.000 chambres, seraient susceptibles de disparaître à brève échéance.**

**Confronté à la nécessité de prendre des mesures d'urgence dans ce domaine, le ministre délégué au Tourisme a présenté, le 15 novembre dernier, un plan de modernisation de l'hôtellerie indépendante.**

**Ce plan a pour objectif d'aider, sur une période de cinq ans, la modernisation d'hôtels indépendants situés en priorité dans les zones rurales et les petites villes. La rénovation des établissements concernés doit s'accompagner, d'une part, d'une amélioration de leur**

commercialisation et de leur promotion, et, d'autre part, d'une formation des hôteliers et de leur personnel.

Le financement de ce plan, dont le montant total est évalué entre 10 et 15 milliards de francs, sera assuré :

- à 60 % par des comptes pour le développement industriel (CODEVI),
- à 20 % par des apports personnels,
- à 20 % par des aides départementales ou régionales.

Par ailleurs, le ministre du Tourisme consacrera, en 1992, 20 millions de francs au soutien de ce plan.

Dès le mois prochain, les préfets seront invités à réunir les syndicats hôteliers, les représentants des banques et des collectivités locales pour mettre au point la procédure d'instruction des demandes de prêts. Enfin, une instance nationale sera chargée de suivre l'exécution de ce plan et de résoudre les problèmes particuliers.

Parallèlement, les hôteliers indépendants seront encouragés à se regrouper afin d'assurer la commercialisation de leurs chambres par région et par catégories d'activités touristiques (bord de mer, pêche, randonnées, etc...). Le réseau national de "Maison de la France" assurera également la représentation des groupements d'hôtels, et bénéficiera à ce titre d'une dotation supplémentaire de trois millions de francs en 1992. Par ailleurs, l'Etat encouragera l'accès des hôteliers indépendants aux réseaux de réservation et aux actions de formation, assurées notamment par le Fonds d'assurance-formation de l'industrie hôtelière (F.A.F.I.H.) qui devrait bénéficier d'une aide supplémentaire de 6 millions de francs.

D'une manière générale, on ne peut donc que se féliciter de la définition d'un plan d'action en faveur de l'hôtellerie indépendant, notamment dans les zones rurales et les petites villes. Il conviendra toutefois d'en examiner avec attention les conditions de mise en oeuvre et la répartition effective des responsabilités et des charges financières qui en découlent entre les différents partenaires concernés.

## **2. Des domaines d'action trop longtemps négligés**

A l'évidence, le développement du tourisme dans notre pays ne saurait être assuré au seul bénéfice des grands centres urbains, ou au profit exclusif d'une clientèle étrangère.

Dans un contexte économique difficile, les exigences de l'économie et les nécessités de l'aménagement du territoire se conjuguent en faveur de certaines activités touristiques jusqu'alors négligées ou confrontées à d'importantes difficultés structurelles.

### *a) Une filière à dynamiser : le tourisme rural*

Par tradition, et en raison de l'influence historique exercée par l'agriculture, le tourisme rural joue en France un rôle important.

Toutefois, son poids économique demeure encore faible au regard d'autres secteurs du tourisme. Son chiffre d'affaires est estimé à 45 milliards de francs, soit 10 % de la consommation touristique intérieure française, évaluée à 456 milliards de francs en 1990.

**L'activité dans le secteur du tourisme rural peut être appréciée à partir de différents indicateurs relatifs :**

**- à l'évolution de la fréquentation française et étrangère.**

En hiver, les vacances des Français à la campagne représentent 29,8 % des séjours décomptés en cette saison en France métropolitaine (soit 5,33 millions de séjours sur un total de 17,9 millions de séjours). En revanche, en été, les vacances des Français à la campagne ne représentent plus que 23,4 % des séjours, soit un peu moins de la moitié des séjours de bord de mer.

S'agissant de la fréquentation étrangère, on estimait en 1989 que 8 % des séjours des étrangers avaient lieu à la campagne, représentant ainsi 3,960 séjours et 2,329 millions de personnes. Par ailleurs, différents sondages disponibles semblent indiquer, en 1990 et 1991, une progression régulière de la fréquentation étrangère, atteignant plus de 10 % par an dans certaines régions (Alsace, Franche-Comté, Val-de-Loire). Les dépenses correspondantes des touristes étrangers sont évaluées à 18 milliards de francs.

Les principales clientèles étrangères pour le tourisme intérieur en France sont :

- les Allemands (11 % campagne - 26,9 % circuits)
- les Anglais (10,8 % campagne - 18,1 % circuits)
- les Hollandais (10,5 % campagne - 30 % circuits)
- les Belges (9 % campagne - 10,5 % circuits)
- les Italiens (4 % campagne - 15,5 % circuits).

**- Aux capacités d'hébergement :**

Les hébergements disponibles en matière de tourisme rural sont essentiellement situés dans le secteur non marchand (résidences secondaires).

S'agissant du secteur marchand, les capacités d'accueil augmentent de 6 % par an pour les gîtes ruraux, 16 % pour les chambres d'hôtel et de 1 % seulement pour les campings. La répartition des capacités correspondantes peut être évaluée de la manière suivante :

	1er janvier 1990	1er janvier 1991
Gîtes communaux	3.710	3.834
Gîtes privés	33.499	33.993
Chambres d'hôtes	8.490	11.168
Gîtes d'enfants	n.d.	468
Gîtes d'étapes	n.d.	963
Camping à la ferme	n.d.	1.073

**L'hôtellerie rurale connaît de graves difficultés, liées notamment à la vétusté de son équipement et au manque de professionnalisme d'une partie des gestionnaires.**

**Le parc est estimé à 20.000 établissements, dont :**

- 45 % en voie de disparition
- 40 % en stagnation
- 15 % en cours de réhabilitation.

**Il conviendra donc de veiller à ce que le plan récemment défini en faveur de l'hôtellerie indépendante bénéficie pleinement à l'hôtellerie rurale, qui constitue incontestablement l'un des éléments déterminants du développement du tourisme intérieur.**

**D'une manière générale, si la campagne française dispose des atouts essentiels pour satisfaire les attentes exprimées par les différentes clientèles potentielles, elle demeure cependant très largement sous-équipée.**

**Le tourisme intérieur n'échappe pas aux contraintes économiques générales qui pèsent sur ce secteur d'activités : nécessité de capitalisation lourde et une rentabilité tardive des investissements.**

**Or, ce secteur se trouve en situation particulièrement défavorable pour générer les lourds investissements nécessaires :**

- la rentabilité des entreprises étant généralement faible, sinon négative par suite de la brièveté des saisons,
- le mécanisme puissant de capitalisation par la vente de résidences secondaires neuves y ayant peu trouvé de place, par suite de l'abondance du patrimoine bâti.

**Il convient donc de s'interroger sur les moyens susceptibles d'inverser ces évolutions défavorables, en favorisant la rentabilité des entreprises susceptibles de générer l'investissement souhaité.**

**Différents éléments pourraient être définis à cet égard, à savoir :**

- une politique tarifaire adaptée aux prix du marché ;
- l'augmentation des chiffres d'affaires grâce à la promotion de produits hors saison, en renforçant le réseau des opérateurs actuels,
- la recherche de nouveaux investisseurs par l'amélioration des conditions d'accueil pour le secteur privé,
- des campagnes de communication en France et à l'étranger afin de faire connaître les produits offerts et les opérateurs qui les distribuent.

*b) Le tourisme familial et social : un secteur à réanimer*

Le patrimoine associatif a vieilli et il n'est plus aujourd'hui, en majorité, adapté aux besoins d'une clientèle dont les exigences se sont accrues et dont les goûts ont changé. Ainsi, la rénovation de ce patrimoine est devenue nécessaire afin, selon les termes mêmes du rapport Soulage, de ne pas le condamner "à la fermeture, lente mais inéluctable".

On estime ainsi à 130.000 le nombre de lits qu'il convient de réhabiliter dans les dix prochaines années, nécessitant une aide annuelle d'environ 180 millions de francs à répartir entre l'Etat, les caisses d'Allocations familiales, et les collectivités territoriales.

Compte tenu de ce constat, le rapport Soulage définit les éléments d'une politique financière destinée à confirmer la place et le rôle spécifique du tourisme social et familial.

Diverses propositions sont ainsi faites en ce sens, à savoir :

- l'accroissement de la capacité d'autofinancement des associations concernées.

La vocation du tourisme associatif interdisant une augmentation des tarifs des séjours, il paraît impératif d'accroître l'utilisation du parc disponible par une meilleure répartition des séjours ;

- la mobilisation des fonds publics, en :

- mutualisant au sein de chaque région réceptrice les aides en fonction de la fréquentation des structures à rénover par les ressortissants de chaque région ;

- développant au sein des régions émettrices des conventions tripartites Etat-régions gestionnaires ;

- créant une société d'investissements touristique dont le capital serait souscrit par l'Etat, les régions, les départements et les divers organismes concernés ;

- mettant en place un "fonds de garantie des loyers" qui garantirait une rentabilité minimale des capitaux de la société d'investissements et sécuriserait les investisseurs potentiels (la mise en place de ce fonds de garantie étant prévue pour la fin 1991).

Il conviendrait également que l'effort de l'Etat en ce domaine accompagnât la mise en oeuvre des solutions dégagées dans le cadre du rapport Soulage.

**Les dotations budgétaires prévues à ce titre dans la loi de finances initiale pour 1992 se répartissent comme suit :**

- **fonctionnement** : actions à caractère social, chapitre 44-01 (article 21) : 9,79 millions de francs (6,8 millions de francs en 1991)

- **investissements** : subventions d'équipement social et familial, chapitre 66-01 (articles 10 et 50) : 34,18 millions de francs (AP), (33,3 millions de francs en 1991).

A l'examen, ces dotations ne sauraient répondre totalement à l'ensemble des besoins recensés en matière de rénovation du parc associatif et familial.

*c) Une activité à restructurer : le tourisme en montagne*

Le secteur du tourisme en montagne se caractérise par un important déséquilibre économique.

Les mécanismes financiers des stations de sports d'hiver sont en effet basés sur le développement immobilier qui dégage des ressources mais n'incite pas à la production d'hébergements plus adaptés aux exigences d'une clientèle de masse, nécessaire au remplissage des stations.

Ainsi, la demande française est en baisse (décroissance du taux de départ longs séjours de 9,6 % en 1986 à 7,1 % en 1990), et les performances vis-à-vis de la clientèle étrangère sont globalement insuffisantes.

Afin d'inverser ces tendances défavorables, un "Plan Montagne" a été présenté M. le ministre délégué au Tourisme le 15 avril 1991. Ce plan s'articule autour de quatre orientations principales, à savoir :

**-La pause du développement immobilier :**

- les opérations nouvelles en site vierge ne seront pas autorisées durant une période de cinq ans,

- les autorisations seront subordonnées à la démonstration de l'équilibre économique et financier des opérations.

**- L'adaptation de l'offre aux exigences de la clientèle :**

- l'élaboration de projets à moyen terme, qui pourront faire l'objet de concours financiers s'ils se conforment aux orientations générales tracées dans le "plan montagne", sera proposée aux stations. 35 millions de francs seront consacrés par l'Etat à cette politique au cours des trois prochaines années ;

- des actions destinées à faire évoluer l'offre d'hébergements sont par ailleurs arrêtées, et notamment :

- \*la simplification de la fiscalité applicable aux loueurs en meublés non professionnels (suppression de la double imposition pour les loueurs saisonniers, relèvement du plafond de déclaration simplifiée du B.I.C.),

- \*le relèvement du plancher de surface minimale pour le classement des meublés,

- \*l'accès des projets hôteliers aux prêts CODEVI à 9,25 %.

**- La conquête de clientèles nouvelles par :**

- la poursuite de la campagne de promotion du tourisme d'hiver, conjointement avec les professionnels associés de la montagne, et le renforcement des efforts de Maison de la France sur les marchés étrangers,

- la relance des dispositifs d'initiation au ski des jeunes, des scolaires et des familles, (en particulier, accélération des

programmes de l'Etat de financement de la rénovation des hébergements associatifs en montagne),

- le soutien à la mise en place de produits liés au ski nordique (12 millions de francs en 5 ans).

- La recherche de la qualité par la généralisation des démarches de qualité-accueil, suivies d'un plan de formation à l'accueil.

## **II -DES EVOLUTIONS CONTRADICTOIRES**

Confrontée à la nécessité de clarifier son rôle dans la politique d'aménagement et d'équipement touristique, l'administration du tourisme paraît hésiter à effectuer un choix définitif en ce domaine.

Cette hésitation se traduit donc, nécessairement, par des évolutions contradictoires, notamment en ce qui concerne :

- la nature même des missions et de l'organisation de l'administration centrale ;

- la collaboration avec les autres acteurs du secteur du tourisme ;

- le rôle et l'avenir des services extérieurs.

### **A. LE MINISTERE DU TOURISME : POLE D'IMPULSION OU ADMINISTRATION SOUS-EQUIPEE ?**

En matière d'intervention dans le secteur du tourisme, les pouvoirs publics paraissent avoir constamment hésité entre deux attitudes :

- l'une faisant la plus large part aux initiatives des différents acteurs de ce secteur, l'administration du tourisme se réservant alors un simple rôle de coordination et d'impulsion ;

- l'autre cherchant à instituer une structure solide, inspirée des administrations d'Etat les plus prestigieuses, et exerçant une activité centralisée.

Cette contradiction est particulièrement mise en évidence :

- par l'examen de l'action du ministère du tourisme au cours de ces derniers mois ;

- par l'évolution comparée des dépenses de fonctionnement et des crédits d'intervention dans le budget du tourisme.

### **1. Deux exemples significatifs :**

L'action du ministère du tourisme lors de la crise du Golfe, d'une part, la réforme de la législation relative aux activités d'organisation de voyages et de séjours, d'autre part, constituent deux exemples significatifs des évolutions contradictoires qui caractérisent aujourd'hui les interventions de cette administration.

*a) Une action incontestablement positive : la définition et la mise en oeuvre d'un dispositif d'aide aux entreprises touristiques lors de la crise du Golfe.*

Après deux années, 1989 et 1990, où le niveau d'activités pour le tourisme français a été particulièrement satisfaisant, le conflit du Golfe, outre ses effets immédiats, a provoqué une prise de conscience, largement partagée, des solidarités réelles qui existent entre les différentes branches du secteur du tourisme. Il en est de même de l'enjeu déterminant que représente pour l'ensemble de ses acteurs économiques leur capacité à s'adapter en permanence aux évolutions du marché, notamment par la réorientation des politiques de promotion et de commercialisation.

Ces événements ont également mis en évidence certaines difficultés structurelles, telles que manque de fonds propres, rigidité des politiques commerciales et diversification insuffisante, éparpillement et inadaptation de l'offre, etc...

**Or, les mesures prises par le ministère du tourisme à cette occasion, apparaissent, sinon totalement satisfaisantes dans leurs résultats concrets, du moins proches des principes**

**qui devraient, d'une manière générale, davantage guider l'action de cette administration.**

En effet, ces mesures se sont essentiellement caractérisées par :

- l'instauration d'une concertation permanente avec les professions du tourisme par l'intermédiaire d'un comité de liaison. Ce comité a ainsi centralisé l'ensemble des informations disponibles concernant les évolutions des activités touristiques depuis le début de la crise du Golfe.

- le suivi administratif et interministériel des différentes actions entreprises, dans le cadre d'une cellule opérationnelle ayant pour mission principale de coordonner l'intervention des différents services concernés ;

- la mise en place d'un réseau d'observation économique à partir :

- de la mobilisation de services du ministère du tourisme et notamment des services extérieurs régionaux (délégations régionales au tourisme) et des services officiels du tourisme français à l'étranger ;

- de l'utilisation des outils d'analyse mis en place par la direction des industries touristiques (enquête de conjoncture saison d'hiver 1990-1991) ;

- de la réalisation de deux vagues d'enquêtes à partir de panels représentatifs de professionnels (hôtellerie, agents de voyages, transports, congrès) et de consommateurs (société de sondage SOFRES)

- la mise en oeuvre d'actions de promotion spécifique, notamment en faveur des DOM-TOM.

*b) Un exemple a contrario : la modernisation de la législation relative aux activités d'organisation de voyages et de séjours*

Si donc cette action s'avère, par sa rapidité et sa diversité, plutôt positive, il convient par ailleurs de s'interroger sur les délais qui ont été nécessaires à cette administration pour procéder à la réforme, indispensable depuis déjà une dizaine d'années, de la loi du 11 juillet 1975 relative aux

## **activités d'organisation de voyages et de séjours.**

Cette loi prévoyait ainsi que la profession "d'agent de voyages" ne pouvait être exercée, à but lucratif, que "par les personnes physiques et morales qui s'y consacrent exclusivement et qui sont titulaires d'une licence".

Dès 1980, la Cour des Comptes constatait dans son rapport public, que "bien que récent, ce texte ne répond déjà plus aux exigences de la situation actuelle".

En effet, les agences et bureaux de voyages se voyaient, dès cette époque, concurrencés par de nouveaux réseaux de distribution, pour lesquels cette activité n'était qu'accessoire (établissements de crédits, magasins à grande surface, etc...)

Or, saisie du problème que posait le développement d'une concurrence que la loi de 1975 n'avait pas prévue, l'administration du tourisme a, pendant de trop nombreuses années, évité de prendre parti.

L'adaptation législative correspondante n'a été en effet définie et présentée par M. le Ministre délégué chargé du Tourisme qu'en avril dernier, soit près de onze ans après la première observation formulée à ce sujet par la Cour des Comptes (cf. ci-dessus).

On peut donc s'interroger sur les raisons susceptibles d'expliquer cet immobilisme de la part de l'administration du tourisme sur un sujet pourtant essentiel.

## **2. L'importance des dépenses de fonctionnement et la faiblesse des crédits d'intervention :**

Depuis plusieurs exercices budgétaires, votre commission s'est inquiétée du déséquilibre régulièrement constaté, au sein du budget du tourisme, entre les dépenses ordinaires (et notamment les moyens des services du titre III) et les dépenses en capital.

Les tableaux ci-après présentent l'évolution, à cet égard, significative des dotations budgétaires par nature de charges et par groupes de programme pour les années 1990 et 1991.

1990

RÉPARTITION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES PAR NATURE DE CHARGES  
ET PAR GROUPE DE PROGRAMMES POUR L'ANNÉE 1990

(Dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(Milliers F)

Libellés	Dépenses ordinaires								Dépenses en capital (C.P.)		Total (C.P. + D.O.)	
	Personnel		Fonctionnement		Interventions		Total		Valeur	%	Valeur	%
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%				
<i>Groupes de programmes n° :</i>												
1-1 : Actions d'information, de promotion et d'accueil .....	48.183	28,2	83.989	45,8	5.000	28,2	184.152	100	-	-	184.152	100
1-2 : Action sur l'environnement touristique ..	8.975	10,2	18.982	21,5	38.100	41,0	64.057	72,7	24.093	27,3	88.150	100
1-3 : Action en faveur du tourisme associatif et familial; actions de fonctions .....	-	-	-	-	3.940	11,0	3.940	11,0	31.829	89,0	35.769	100
1-4 : Moyens généraux non ventilables .....	18.824	25,2	45.320	80,5	10.725	14,3	74.869	100	-	-	74.869	100
<b>Total L.F.I. ....</b>	<b>76.982</b>	<b>19,8</b>	<b>148.271</b>	<b>38,7</b>	<b>102.768</b>	<b>28,9</b>	<b>327.018</b>	<b>85,4</b>	<b>55.922</b>	<b>14,6</b>	<b>382.940</b>	<b>100</b>

1991

RÉPARTITION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES PAR NATURE DE CHARGES  
ET PAR GROUPE DE PROGRAMMES POUR L'ANNÉE 1991

(Dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(Milliers F)

Libellés	Dépenses ordinaires								Dépenses en capital (C.P.)		Total (C.P. + D.O.)	
	Personnel		Fonctionnement		Interventions		Total		Valeur	%	Valeur	%
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%				
<i>Groupes de programmes n° :</i>												
1-1 : Actions d'information, de promotion et d'accueil .....	49.181	22,5	55.209	25,3	113.856	52,2	218.248	100	-	-	218.248	100
1-2 : Action sur l'environnement touristique ..	10.244	10,4	21.710	22,1	37.600	38,3	69.554	70,8	28.630	29,2	98.184	100
1-3 : Action en faveur du tourisme associatif et familial; actions de formation .....	-	-	-	-	6.840	18,4	6.840	18,4	30.410	81,6	37.250	100
1-4 : Moyens généraux non ventilables .....	20.573	33,1	25.667	41,3	15.855	25,8	62.095	100	-	-	62.095	100
<b>Total L.F.I. ....</b>	<b>79.998</b>	<b>19,2</b>	<b>102.686</b>	<b>24,7</b>	<b>174.151</b>	<b>41,9</b>	<b>356.736</b>	<b>85,8</b>	<b>59.040</b>	<b>14,2</b>	<b>415.776</b>	<b>100</b>

**On constate ainsi que :**

- les dépenses ordinaires représentent plus de 85 % du total des crédits du tourisme inscrits en loi de finances initiale ;

- au sein de ces dépenses ordinaires, les frais de personnel et de fonctionnement sont plus importants que les crédits d'intervention proprement dits (soit en 1990, 58,5 % du total des crédits du tourisme pour les frais de personnel et de fonctionnement, contre 26,9 % pour les crédits d'intervention) ;

- les dépenses en capital représentent, quant à elles, une part modeste des crédits du ministère du tourisme (soit 14,6 % en 1990 et 14,2% en 1991).

**Or, à l'examen, un tel déséquilibre paraît :**

- d'une part, difficilement compréhensible, compte tenu des effectifs relativement modestes de l'administration du tourisme. Celle-ci compte au 31 décembre 1991, 194 personnes, se répartissant en 6 fonctionnaires titulaires et 188 agents contractuels(1) . On peut à cet égard s'interroger sur l'interprétation qu'il convient de donner au transfert, en 1992, de 163 emplois (109 emplois d'administration centrale et 54 emplois dans les services extérieurs) en provenance du budget de l'Équipement, du Logement, des transports et de l'espace (section I - urbanisme, logement et services communs)..

- d'autre part, contradictoire avec la nécessité, pour l'administration du tourisme, de s'adapter à l'évolution des activités touristiques et, par là même, aux nouvelles exigences qui lui sont adressées dans le cadre de ces interventions.

*1. Dans l'un de ses rapports publics, la Cour des Comptes s'est interrogée sur la nécessité de maintenir les activités du tourisme dans le cadre d'une administration publique "lorsque le recours à un personnel non fonctionnaire est aussi systématique"*

## **B- LES AMBIGUITES DU PARTENARIAT :**

En raison, d'une part, de la modestie de ses moyens administratifs et budgétaires et, d'autre part, de la multiplicité des acteurs concernés, l'action du ministère du tourisme doit nécessairement s'inscrire dans le cadre d'une démarche partenariale dont le succès suppose que soient éclaircies, au préalable, certaines des ambiguïtés aujourd'hui constatées.

### **1. Un principe louable**

Le développement touristique est, sans contexte, la conjonction d'actions entreprises en concertation permanente entre l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises publiques ou privées et les professionnels.

Cette démarche partenariale, aujourd'hui indispensable, se traduit essentiellement dans le cadre

*a) des conventions de formation, conclues avec les professionnels du tourisme, les organismes de formation et les entreprises (cf. chapitre I - B)*

*b) des contrats de plan Etat-régions dont les axes prioritaires au cours de la période 1989-1993 sont les suivants :*

- la professionnalisation accrue des secteurs d'activité et l'organisation de leur production et de leur commercialisation ;

- l'adaptation de la production touristique aux nouveaux besoins notamment des clientèles européennes ;

- la coordination, dans un souci d'efficacité, de l'aménagement touristique des collectivités territoriales dans la maîtrise de leurs projets.

Si un bilan exhaustif de l'exécution des contrats de plan Etat-régions dans le domaine du tourisme n'est pas, faute de données suffisamment exhaustives, encore disponibles, une première

évaluation des masses financières déjà mobilisées à ce titre peut toutefois être réalisée (cf : tableaux ci-après) :

- par type de contrat,
- par catégorie d'espaces concernés.

(en francs)

	Nombre	ETAT	Région	Départ.	Com-mune	Sociétés d'Economies Mixtes	Secteur Privé	Fonds Européen du Développement régional	Fonds Européen d'Orientalion de Garantie Agricole	Fonds Social Européen	TOTAL
Commercialisation & Montage de produits	14	1.691.120	924.125	100.000	0	231.250	487.590	400.000	0	0	3.834.085
Contrats divers	15	1.433.695	3.596.730	150.000	503.195	0	60.000	0	0	0	5.743.620
Missions d'aménagement	4	4.515.615	2.835.000	2.415.000	50.000	0	0	0	0	0	9.815.615
Pays d'accueil et côtier	57	22.172.059	19.456.663	5.445.200	40.302.300	264.000	0	7.566.000	0	0	95.206.222
Pôle touristique	57	36.602.025	40.649.025	2.258.687	14.336.000	305.000	36.452.800	38.560.000	0	0	167.104.537
Sites culturels	6	3.400.000	3.500.000	0	940.000	0	0	0	0	0	7.840.000
Grands sites	27	1.282.000	4.790.000	0	1.400.000	0	0	0	0	0	7.472.000
Stations	64	22.090.500	31.360.000	500.000	26.272.500	0	0	16.972.500	0	0	97.195.500
Valorisations du patrimoine	11	2.810.000	150.000	0	0	0	640.000	0	0	0	3.600.000
Zones nordiques	14	5.631.400	7.642.869	7.925.781	6.637.099	0	0	0	0	0	28.837.149
<b>TOTAL.</b>	<b>269</b>	<b>101.629.414</b>	<b>114.904.412</b>	<b>18.794.668</b>	<b>90.441.094</b>	<b>800.250</b>	<b>37.640.390</b>	<b>61.498.500</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>425.708.728</b>

(en francs)

	Nombre	ETAT	Région	Départ.	Com-mune	Sociétés d'Economies Mixtes	Secteur Privé	Fonds Européen du Développement régional	Fonds Européen d'Orientalion et de Garantie Agricole	Fonds Social Européen	TOTAL
Littoral	65	53.173.360	59.981.250	4.201.087	50.888.500	100.000	440.000	27.138.500	0	0	
Montagne	34	8.807.025	15.936.994	8.025.781	7.097.099	0	396.000	0	0	0	40.262.899
Tourisme rural	148	32.329.024	33.526.168	6.567.800	29.465.495	700.250	38.804.390	26.560.000	0	0	165.953.127
Thermalisme	8	3.470.000	2.460.000	0	2.050.000	0	0	7.800.000	0	0	15.780.000
Tourisme urbain	15	4.100.000	3.000.000	0	940.000	0	0	0	0	0	8.040.000
Autres	38	94.628.838	75.423.178	3.055.700	8.909.184	0	70.101.822	105.800.000	24.000.000	0	381.918.722
<b>TOTAL.</b>	<b>308</b>	<b>196.508.252</b>	<b>190.327.590</b>	<b>21.850.368</b>	<b>99.350.278</b>	<b>800.250</b>	<b>107.742.212</b>	<b>167.298.500</b>	<b>24.000.000</b>	<b>0</b>	<b>807.877.450</b>

A l'évidence, cette démarche partenariale entreprise avec les professionnels ou les collectivités territoriales doit être développée et enrichie.

Toutefois, il paraît également indispensable de clarifier le rôle et les modalités d'intervention de l'Etat.

## **2. Des crédits de subvention parfois mal employés ?**

Le rôle joué par des organismes locaux, tels que les offices du tourisme et les syndicats d'initiative, et la place du secteur associatif dans l'animation touristique expliquent qu'une partie non négligeable du budget du tourisme soit traditionnellement utilisée à l'attribution de subventions à diverses associations.

Or, l'administration du tourisme se caractérise, et depuis déjà de nombreuses années, par une propension certaine à susciter la création d'associations à but non lucratif régies par la loi de 1901, et destinées à compléter ou prolonger sa propre action.

La création de l'Observatoire national du Tourisme, décidée le 10 octobre 1990, constitue l'exemple le plus récent de cette attitude.

Ayant pour mission de collecter, d'harmoniser, de valider et de diffuser les principales données économiques du secteur du tourisme, l'Observatoire est une association à but non lucratif regroupant, au sein d'une structure paritaire, les pouvoirs publics et les professionnels. Cet observatoire compte parmi ses membres fondateurs le Ministre du Tourisme, le Vice-Président de la Commission des Comptes du Tourisme et les quatre Vice-Présidents du Conseil national du Tourisme.

Par ailleurs, l'administration du Ministère du Tourisme assure le fonctionnement de l'Observatoire National du Tourisme sur la base d'une convention.

Or, si la souplesse d'action qu'autorise le recours au statut juridique d'une association régie par la loi de 1901 ne saurait être en elle-même contestée, il paraît toutefois utile de s'interroger sur :

- les raisons qui conduisent l'administration du tourisme à parrainer, avec régularité, et depuis déjà de nombreuses années, la création de ces organismes "satellites" ;

le degré réel d'autonomie de tels organismes à l'égard de l'administration centrale, et la nature véritable du partenariat engagé à cette occasion.

Dans l'un de ses rapports publics, la Cour des Comptes avait ainsi exprimé sa préoccupation en constatant la multiplication des organismes de ce type à la périphérie de l'administration du Tourisme qui, en permettant *"de mener des actions utilisant des attributions de l'administration hors du cadre des services compétents et indépendamment des règles qui président à l'emploi des crédits budgétaires"*, constituent pour les services *"une tentation permanente d'irrégularité"*(1).

Or, une telle préoccupation paraît aujourd'hui conserver toute sa pertinence et toute son actualité.

A l'instar de la Cour des Comptes, il convient donc de s'interroger sur l'*"utilisation de crédits budgétaires d'un montant croissant par le biais de subventions à des organismes qui sont, directement ou indirectement, étroitement subordonnés à l'administration"*(2).

## C. LES SERVICES EXTERIEURS ET LA DECENTRALISATION

L'indispensable clarification du rôle et des modalités d'intervention de l'Etat suppose également que soient redéfinies les missions respectives des services extérieurs de l'Etat et des collectivités locales.

### 1. Les conséquences administratives et financières de la décentralisation

#### a) La répartition des compétences

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ne considèrent pas de façon explicite le tourisme

comme une catégorie particulière de compétences. Ainsi, à l'exception des ports de plaisance, transférés aux communes, et des chemins de randonnée, attribués aux départements, chacun des collectivités territoriales a compétence pour intervenir en faveur du développement du tourisme.

Il convient de rappeler qu'en matière d'aide au développement économique, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions et les lois de Plan, attribuent à la région un rôle prépondérant. Ainsi, le département et la commune peuvent accorder des aides financières directes aux entreprises, en complément de l'aide de la région. En revanche, les aides indirectes telles que les aides à la promotion et à la commercialisation, à la formation professionnelle ou aux opérations de conseil en gestion peuvent être librement accordées par les collectivités territoriales.

Une stricte répartition des compétences relatives au tourisme entre les différentes collectivités territoriales aurait très certainement été extrêmement préjudiciable car elle est incompatible avec la nature de cette activité, dont les différentes dimensions (aménagement, hébergement, animation, promotion, information et commercialisation) ne sont pas dissociables.

Cependant, les départements ont souvent choisi de ne pas participer aux contrats de Plan et ont préféré poursuivre la politique d'aide sectorielle aux hébergements et aux équipements mise en place avant la décentralisation. Ainsi, l'efficacité des interventions des collectivités territoriales en faveur du tourisme a, dans de nombreux cas, souffert de la multiplicité des aides et de leur absence de coordination.

S'agissant par ailleurs, de l'application au domaine du tourisme, de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des régions, départements et communes, il convient de noter que la loi du 3 janvier 1987 a consacré l'autonomie des comités régionaux du tourisme par rapport à l'Etat. En effet, pour respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales, comme pour clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et la Région, les délégués régionaux au tourisme qui cumulaient leur fonction de chef de service extérieur de l'Etat avec celle de directeur du comité, ont été invités à opter pour l'une ou l'autre de ces fonctions avant le 1er janvier 1991.

### *b) Les conséquences financières*

Le budget du ministère du tourisme, à l'exception des subventions destinées au financement des investissements relatifs aux hébergements à caractère associatif ou familial et aux hébergements de plein air, qui ont été en grande partie intégrées dans la dotation globale d'équipement des communes, n'a pas été - sauf dans sa structure - substantiellement affecté par la décentralisation. En effet, les aides à l'équipement hôtelier, qui n'existent plus aujourd'hui, n'étaient pas inscrites à ce budget mais à celui des charges communes du ministère des finances.

Dans le domaine des hébergements à caractère associatif, les dotations en autorisations de programme du chapitre 66-01 (article 10 et 50) sont passées de 83,5 millions de francs en 1982 à 17,7 millions de francs en 1988. Toutefois, depuis 1989, en raison des difficultés de financement de la réhabilitation de ces hébergements, les crédits inscrits au chapitre correspondant se sont accrus de plus de 40 %, mais demeurent insuffisants pour répondre aux demandes présentées par les associations.

Sur le plan structurel, les modifications du budget du ministère du tourisme au cours des années 80 résultent d'une part de la déconcentration des crédits affectés à l'exécution des contrats de Plan Etats-Régions (ces crédits sont depuis 1989 regroupés dans le fonds d'intervention touristique contractualisé), d'autre part, des réorganisations des services de l'administration centrale du tourisme intervenues pendant cette période : création de Maison de la France en 1987 et de la délégation aux investissements et aux produits en 1989, qui gère le fonds d'intervention touristique non contractualisé. Ce fonds, créé en 1990, a pour but de développer une politique nationale d'appui aux opérations ayant des incidences macro-économiques significatives ou permettant des avancées méthodologiques.

Il est très difficile d'apprécier les conséquences de l'ensemble de ces mesures administratives et financières sur les budgets consacrés par les collectivités locales au développement touristique.

L'étude réalisée à la demande du Conseil National du Tourisme, indique qu'en 1990, la part du tourisme dans ces budgets variait de 1,22 % à 2,64 % dans quatre régions métropolitaines, de 0,27 % à 6,04 % dans six départements et de 2,18 % à 14,6 % dans 8 communes touristiques. Si l'on extrapole à l'échelle nationale, ces résultats très partiels, établis à partir de nomenclatures très extensives, l'effort budgétaire des collectivités locales en faveur du tourisme atteindrait 857 millions de francs pour les régions,

2,6 milliards pour les départements et 28,6 milliards pour les communes touristiques, soit un total (probablement surestimé) de 32 milliards de francs.

En matière d'investissements publics, une enquête réalisée à partir des mandatements effectués par les comptables du Trésor (et donc à partir d'une définition très restrictive du tourisme) permet d'évaluer cet effort à 250 millions en 1984 et à 784 millions en 1989 (non compris les cautionnements et garanties qui sont considérables : 840 millions par exemple pour les sociétés d'économie mixte). Il semble donc que cet effort, principalement orienté vers les aménagements et les équipements touristiques lourds, se soit accru avec la décentralisation, mais que les aides de l'Etat en faveur des hébergements n'aient pas été complètement relayées par celles des collectivités.

## **2. La nécessité d'une action coordonnée des différents acteurs**

A l'évidence, il convient aujourd'hui de reconnaître le tourisme comme une compétence à part entière, exercée de façon partagée et conjointe par l'Etat et les collectivités locales.

A cet égard, les recommandations formulées par le Conseil National du tourisme dans le cadre de son rapport de janvier 1991 consacré à la décentralisation et aux politiques territoriales dans le domaine du tourisme pourraient être utilement mises en oeuvre, qu'il s'agisse :

**de la reconnaissance législative du tourisme comme secteur à part entière de compétence publique ;**

**du renforcement et de la modernisation de l'organisation territoriale du tourisme, notamment par la reconnaissance législative, au-delà des textes partiels existant, des Comités départementaux du tourisme, des offices du tourisme et des syndicats d'initiative ;**

**de la révision et de l'extension de la procédure des schémas régionaux de développement touristique.**

*D'une manière générale, "il revient à l'Etat de définir, d'exprimer et de faire appliquer, principalement par le moyen de procédures contractuelles, les grands principes de la politique de développement touristique et d'aménagement du territoire".*

*"Aux collectivités territoriales de mettre en place conjointement dans le respect de leurs compétences respectives, des politiques territoriales du tourisme qui ne doivent pas être l'addition de dispositifs techniques et financiers, mais l'affirmation d'objectifs économiques, sociaux et culturels, de principe d'aménagement équilibré et de développement de leur territoire, c'est-à-dire l'application d'une véritable stratégie de développement touristique."(2).*

\*

\* \*

## **CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION**

**Au terme de cet examen du budget du tourisme pour 1992, et compte tenu de l'ensemble des observations exposées ci-dessus, votre commission vous propose :**

**- de ne pas adopter les crédits du tourisme (Equipement, logement, transports et espace - IV tourisme) pour 1992;**

**- d'adopter, en conséquence, quatre amendements tendant à supprimer les crédits correspondants au sein du budget de l'Equipement, du logement, des transports et de l'espace.**

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992**

**Amendement**

**présenté par M. Pierre Croze,**

**au nom de la Commission des Finances**

..

**Article 41**

**ETAT B**

**Equipement, Logement, Transports et Espace**

**Titre III - 2 350 203 829 francs**

**Augmenter cette réduction de 16 656 899 francs**

**En conséquence, porter le montant  
des mesures nouvelles négatives à moins 2 366 860 728 francs**

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992**

**Amendement**

**présenté par M. Pierre Croze,  
au nom de la Commission des Finances**

**Article 41**

**ETAT B**

**Equipement, Logement, Transports et Espace**

<b>Titre IV</b>	<b>1 099 650 042 francs</b>
<b>Réduire ces crédits de</b>	<b>11 577 347 francs</b>

## **PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992**

### **Amendement**

**présenté par M. Pierre Croze,**

**au nom de la Commission des Finances**

**-#-**

### **Article 42**

#### **ETAT C**

**Equipement, Logement, Transports et Espace**

#### **Titre V**

<b>I. Autorisations de programme</b>	<b>9 064 554 000 francs</b>
<b>Réduire ces autorisations de programme de</b>	<b>2 000 000 francs</b>
<b>II. Crédits de paiement</b>	<b>4 112 318 000 francs</b>
<b>Réduire ces crédits de paiement de</b>	<b>1 800 000 francs</b>

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

### Amendement

présenté par M. Pierre Croze,  
au nom de la Commission des Finances

..

### Article 42

#### ETAT C

Equipement, Logement, Transports et Espace

#### Titre VI

I. Autorisations de programme	23 328 663 000 francs
Réduire ces autorisations de programme de	78 430 000 francs
II. Crédits de paiement	12 396 531 000 francs
Réduire ces crédits de paiement de	51 230 000 francs

Réunie le 31 octobre 1991, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des finances a décidé de **proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du Tourisme (Équipement, Logements, transports et Espace - IV Tourisme) pour 1992.**

Après avoir pris acte des modifications apportées à ces crédits par l'Assemblée nationale, la Commission des finances a confirmé cette position au cours de sa séance du mardi 19 novembre 1991.