

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 40

TOURISME

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
INTRODUCTION	7

CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU TOURISME POUR 1996

I. UN BUDGET DE RECONDUCTION	10
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	10
<i>1. Les moyens des services en stabilité</i>	10
a) Le transfert d'emplois au profit du ministère de l'Équipement.....	10
b) Les moyens d'action de l'administration.....	10
<i>2. Les moyens d'intervention renforcés</i>	11
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	12
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE	13

CHAPITRE SECOND LE TOURISME EN FRANCE UNE RICHESSE INSUFFISAMMENT EXPLOITÉE

I. LE TOURISME, UNE RICHESSE CONSIDÉRABLE	15
A. LA BALANCE TOURISTIQUE EN 1994	15
<i>1. La saison d'hiver 1994-1995</i>	16
<i>2. La saison d'été 1995</i>	16
<i>3. Une consommation touristique stable</i>	17

B. UNE CONTRIBUTION MAJEURE A L'ECONOMIE FRANÇAISE.....	19
1. Une stabilité dans le PIB.....	19
2. Des recettes fiscales non négligeables.....	20
3. Des perspectives d'emplois nouveaux.....	20
II. UNE RICHESSE INSUFFISAMMENT EXPLOITEE.....	22
A. L'ACTION DE L'ETAT EN FAVEUR DU TOURISME.....	22
1. Une administration de mission.....	22
a) Une administration centrale légère et des moyens peu importants.....	22
b) Une administration qui s'appuie sur trois organismes rattachés.....	22
2. Des crédits insuffisants pour mettre en valeur la richesse touristique de la France.....	24
B. L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES EN FAVEUR DU TOURISME.....	26
1. La loi a fait des collectivités locales les principaux acteurs de l'action publique en faveur du tourisme.....	26
2. Les collectivités locales contribuent de façon majoritaire au financement de la dépense publique en faveur du tourisme.....	27
C. VERS UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TOURISME ?	29
III. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DU TOURISME	31
A. LE SOUTIEN A L'HÔTELLERIE.....	31
1. L'aide à la restructuration des dettes.....	31
2. La régulation de la capacité hôtelière.....	31
3. La lutte contre les activités paracommerciales.....	32
4. Des mesures plus ponctuelles.....	33
B. L'AIDE AU TOURISME RURAL	34

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UNE CONSOMMATION TOURISTIQUE EN STAGNATION

Le tourisme constitue, avec un solde de 60,4 milliards de francs en 1994, le premier poste excédentaire des transactions courantes.

La part de marché de la France dans le tourisme mondial a toutefois tendance à stagner.

Le nombre de visiteurs étrangers en France est ainsi passé de 35 millions de francs en 1987 à 60 millions en 1992, soit + 71 % en cinq ans. Ce nombre stagne cependant, depuis 1992, autour de 60 millions, soit une décreue de part de marché puisque le volume des recettes du tourisme international a crû de 5 % en moyenne par an.

B. DES CRÉDITS QUI NE SONT PAS EN RAPPORT AVEC LA VALEUR AJOUTÉE DU TOURISME POUR LA FRANCE

Le tourisme représente une richesse pour la France en termes d'impact sur le produit intérieur brut, de recettes fiscales et d'emplois.

La production du tourisme s'est élevée en 1994 à 671 milliards de francs, soit 9,4 % du PIB, alors que le tourisme ne représente que 5,5 % du PIB de l'Union européenne.

La **valeur ajoutée touristique**, qui mesure l'impact du tourisme dans le produit intérieur brut, a tendance à se stabiliser à 2,6 % depuis le début des années 1990, de même que la **consommation touristique intérieure** (dépenses des touristes résidents et non résidents sur le territoire métropolitain et consommation des touristes français auprès de prestataires de services français à l'occasion de voyages se déroulant hors de France), rapportée au PIB, se stabilise à 340 milliards de francs, comme en 1993.

Le montant de **recettes fiscales** encaissées par l'Etat grâce à l'activité touristique peut être estimé à 70 milliards de francs, en supposant la production touristique assujettie à un taux moyen de TVA de 10 %. Compte tenu des effets induits, le montant total des recettes fiscales (taxe professionnelle, impôt sur le revenu des actifs employés dans le tourisme, taxes sur les carburants) est en réalité plus élevé.

Le tourisme représente actuellement **1 million d'emplois directs**, dont 314 000 permanents, et 1 million d'emplois induits, grâce à 200.000 PME. Il s'agit certainement d'un secteur durablement créateur d'emplois dans les dix ans à venir et peut représenter une chance de développement pour les départements ruraux et pour ceux dont les industries traditionnelles sont en déclin.

L'Etat ne consacre pas suffisamment de crédits budgétaires à cette activité. Le budget du tourisme est en baisse de 10 % en francs courants depuis 1992 et le nombre d'agents qui lui sont affectés est en diminution de 25 % depuis 1988.

Il représente seulement 0,028 % du budget de l'Etat, 0,15 % du budget de l'Education et 3 % de celui du ministère de la Culture.

La subvention versée à la Maison de la France pour promouvoir la "destination France" à l'étranger (170 millions de francs) est plus faible que les crédits de promotion consacrés par l'Etat chez nos partenaires en pourcentage de leur PIB : l'Espagne consacre neuf fois plus, la Grande-Bretagne consacre 2,5 fois plus et l'Italie consacre 1,4 fois plus que l'Etat en France pour promouvoir le tourisme international chez eux.

A titre de comparaison, Disneyland Paris a consacré 160 millions de francs pour sa promotion à l'étranger, soit presque autant que l'Etat pour assurer la promotion de la France à l'étranger.

Toutefois, de 1987 à 1991, les crédits d'Etat affectés à la promotion sont passés de 125 millions de francs à 195 millions de francs, soit + 70 millions de francs ou + 58 %.

La promotion touristique s'articule autour du GIE « *Maison de la France* », créé en 1987, afin de fédérer les actions promotionnelles à l'étranger et d'adopter une stratégie offensive de marketing. Les partenaires de la Maison de la France ayant accru leur contribution au budget de cet organisme plus que proportionnellement à celle de l'Etat, les actions de promotion à l'étranger sont passées de 180 millions de francs à 390 millions de francs pendant cette période. **En revanche, depuis 1992, les crédits consacrés sont continûment décroissants : l'Etat diminuant sa contribution, les partenaires n'augmentent plus la leur, voire la diminuent.**

De même, les moyens de l'Observatoire national du tourisme sont neuf fois inférieurs à ceux dont dispose le secteur agricole et agro-alimentaire pour suivre l'évolution de ce secteur.

C'est pourquoi le ministère du Tourisme avait proposé, le 21 juillet 1995, un plan d'action ambitieux qui aurait accru de manière régulière et significative les moyens budgétaires du ministère pour aboutir à un doublement en 1998, afin d'augmenter de 20 millions en trois ans le nombre de touristes étrangers en France (de 60 millions à 80 millions), et de porter ce chiffre à 100 millions à la fin du siècle.

Ce surcroît de touristes, s'il se concrétise, pourrait engendrer, dès 1998, 40 milliards de francs de recettes supplémentaires, 60.000 emplois directs, 60.000 emplois indirects, 4 milliards de francs de recettes de TVA supplémentaires, 4 milliards de francs de recettes de taxe sur l'essence supplémentaire, et représenterait 12 milliards de francs d'économie pour le traitement social du chômage.

Ce plan d'action n'a cependant pas été retenu par le gouvernement, en raison de la contrainte budgétaire.

C. RAPPELER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU TOURISME

L'action communautaire en matière de tourisme est caractérisé par une dispersion des moyens et des efforts.

Outre la Direction générale XXIII des services de la Commission européenne, 14 autres Directions générales sont impliquées dans la définition d'une politique communautaire touristique. La coordination entre elles est notoirement insuffisante.

Le « *Plan d'action tourisme* » pour 1993-1995, seul instrument financier communautaire spécifique au tourisme, adopté au terme de deux années de négociations se caractérise par une dispersion complète des moyens, au demeurant faibles (18 millions d'Ecus), sur 31 mesures, montant qui paraît dérisoire eu égard à l'importance du sujet. Il s'agit d'un **saupoudrage** davantage que **d'une politique communautaire**.

Au total, l'intervention communautaire souffre d'un manque de coordination sur le plan réglementaire et budgétaire ce qui rend difficile une vision d'ensemble et une véritable démarche stratégique.

On peut au demeurant s'interroger sur la pertinence de l'intervention communautaire dans ce domaine.

Elle se fonde jusqu'à présent sur l'article 235 du Traité sur l'Union européenne. Dans la perspective de la Conférence Intergouvernementale, une réflexion s'est engagée sur l'opportunité de fonder une véritable politique communautaire du tourisme. Le Parlement européen s'est fait l'avocat résolu d'une telle démarche. Les Etats membres sont toutefois partagés, notamment ceux du Sud. Les professionnels sont également hésitants.

Le tourisme semble pourtant, en application du principe de subsidiarité, davantage une compétence nationale qu'une compétence communautaire.

INTRODUCTION

Depuis 1910, date de la création du Conseil national du tourisme, la profession souhaitait avoir comme interlocuteur un ministre du Tourisme à part entière. Au bout de 85 ans, et **pour la première fois, le gouvernement comptait un ministre du Tourisme de plein exercice**. Cette nomination, justement saluée par l'ensemble de la profession, équivalait à une reconnaissance du rôle économique de cette activité.

Un programme d'action, présenté le 21 juillet 1995, ambitionnait de renforcer considérablement les moyens budgétaires de ce ministère, qui demeure une administration de mission dont les moyens financiers sont sans commune mesure au regard de l'impact économique du tourisme dans notre pays.

Hélas, ce ministère de plein exercice a disparu dans le nouveau gouvernement et la rigueur budgétaire n'a pas permis de traduire ce programme ambitieux dans le projet de loi de finances pour 1996. Les crédits sont en effet en reconduction globale par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Ce budget devrait néanmoins soutenir les trois priorités du ministère pour 1996 :

- **renforcer l'action de promotion de la France à l'étranger,**
- **poursuivre la mise en valeur des sites,**
- **maintenir le soutien aux industries touristiques et à l'emploi dans ce secteur.**

Votre rapporteur ne peut que regretter la faiblesse de l'effort de l'Etat en faveur du tourisme, effort assuré principalement par les collectivités locales et relayé de façon croissante par la Communauté européenne dont l'action à travers les fonds structurels est désormais équivalente au budget du Tourisme. A cet égard, le Livre vert sur le tourisme apparaît comme le fondement d'une nouvelle et discutabile compétence communautaire en ce domaine.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

DU TOURISME POUR 1996

Les crédits demandés au titre du tourisme pour 1996 s'élèvent à **393,2 millions de francs, soit une quasi reconduction par rapport à 1995 (393 millions de francs).**

Il convient toutefois de noter que **le Parlement avait majoré** les crédits demandés pour la loi de finances initiale pour 1995 de 15,7 millions de francs pour les porter à **408,7 millions de francs.**

Le gel des crédits de l'arrêté du 28 juin 1995 de 10 % des dépenses ordinaires par rapport aux dotations initiales et de 25 % des mesures nouvelles pour les dépenses en capital, ratifié par la loi de finances rectificative pour 1995, **a annulé des crédits pour un montant équivalent, ramenant la dotation budgétaire du tourisme à 393,3 millions de francs.**

La loi de finances rectificative pour 1995 a en effet annulé 19,4 millions de francs en crédits de paiement et 19,5 millions de francs en autorisations de programme (- 4,93 % des crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale et - 23,2 % des autorisations de programme), tandis que les ouvertures de crédits s'élevaient à 4 millions de francs pour faire suite à la nomination d'un ministre du Tourisme. Le solde net a conduit à une réduction des crédits de paiement de 15,4 millions de francs (soit - 3,92 %) et de 19,5 des autorisations de programme (soit - 23,2 %).

Nature des crédits	PLF 1995	Budget voté 1995	LFR 1995	LFI 1996	Evolution LFI 96/95
Titre III - Moyens des services	129,6	129,6	+ 3,0	130	+ 0,3 %
Titre IV - Interventions publiques	215,9	225,5	- 12,6	235	+ 4 %
Total des dépenses ordinaires	345,5	355,5	345,9	365	+ 2,6 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat					
AP	78	84	- 19,5	64	- 18 %
CP	47,5	53,5	- 5,8	28,2	- 40 %
Total général (en crédits de paiement)	393	408,7	393,3	393,2	+ 0,07 %

I. UN BUDGET DE RECONDUCTION

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Les moyens des services en stabilité

Les moyens de fonctionnement du titre III, bien que maintenus à un niveau constant (129,6 millions de francs en 1995, 130 millions de francs demandés pour 1996) subissent une **forte érosion de fait**, puisque le montant consacré en 1995 aux seuls besoins de l'administration du tourisme doit en 1996 pourvoir aux besoins de cette même administration et, en outre, à ceux du cabinet ministériel.

Cette stabilité cache en fait deux évolutions importantes : d'une part, des transferts importants d'emplois au profit du ministère de l'Équipement, d'autre part, des économies de fonctionnement de l'administration centrale.

a) *Le transfert d'emplois au profit du ministère de l'Équipement*

L'arrêté du 28 mars 1995 a transféré la charge budgétaire de 166 emplois au bénéfice du ministère de l'Équipement, ce qui a conduit à diminuer 5 chapitres budgétaires pour un montant total **de 21,5 millions de francs**.

b) *Les moyens d'action de l'administration*

Le changement de structure gouvernementale et la création d'un ministère s'est traduit pour l'administration centrale par de substantielles économies de fonctionnement :

- ainsi l'**article 34-15, article 11 - Moyens de fonctionnement de l'administration centrale** - passe de 16 millions de francs en 1995 à 18,250 millions de francs en 1996.

Ceci résulte en réalité, d'une part du transfert de 0,9 million de francs de dépenses de télécommunications en provenance du chapitre 34-95, d'autre part de l'octroi de crédits supplémentaires, à hauteur de 3 millions de francs, destinés au fonctionnement du cabinet ministériel. **Les moyens consacrés au fonctionnement de l'administration centrale supportent donc une économie de fait de plus de 10 %**, puisqu'à structure constante, ils se trouvent réduits de 16 millions de francs à 14,350 millions de francs ;

- les moyens consacrés à la communication (**chapitre 34-15, article 12**) sont réduits de 1,6 million de francs soit une économie de 25 %,

accentuée par la prise en charge sur cette dotation, des moyens de communication du cabinet du ministre ;

- les dépenses d'informatique (**chapitre 34-95**) passent de 8 millions de francs en 1995 à 6,9 millions de francs en 1996, ce qui, compte tenu du transfert vers le chapitre 34-15 des moyens consacrés aux télécommunications (0,9 million de francs), correspond à une économie de près de 14 %, accentuée par la prise en charge sur cette dotation, des moyens informatiques du cabinet du ministre.

2. Les moyens d'intervention renforcés

Représentant 59,76 % des crédits du ministère, le titre IV se trouve conforté de 20 millions de francs (+ 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995), principalement affectés à la promotion de la France à l'étranger, dont bénéficie le GIE « *Maison de la France* ».

Les moyens de l'unique chapitre qui compose ce titre, le **chapitre 44-01** (*Actions d'intérêt touristique*) passent de 215,858 millions de francs (projet de loi de finances 1995) à 235 millions de francs (projet de loi de finances 1996). Ces moyens nouveaux ont été répartis conformément aux priorités ministérielles, vers :

- le soutien au secteur associatif : + 1,6 million de francs sur l'article 20 (intitulé toutefois *Développement des industries touristiques*) ;

- le développement territorial du tourisme : + 5,470 millions de francs sur l'article 34 (*Développement territorial du tourisme - autres opérations*) ;

- la promotion à l'étranger : + 15 millions de francs à l'article 50, consacré au GIE « *Maison de la France* », destinés à l'intensification de l'action du GIE dans la zone Pacifique et à une consolidation des marchés existants afin de maintenir la place de la France comme première destination touristique.

En revanche, la dotation de l'article 40 (*G.I.P. Agence française de l'ingénierie touristique*) est en retrait de 2,870 millions de francs par rapport à celle de 1995. En effet, les dotations 1993 et 1994 avaient été estimées pour faire face aux dépenses inhérentes à la création de l'Agence et au développement du partenariat. La dotation accordée en 1995 poursuivait cette logique. La dotation 1996 (10 millions de francs) tient compte de la constitution de réserves et elle s'accompagnera d'un cadrage des missions de l'AFIT pour une utilisation rationnelle de ses moyens.

Enfin, les crédits affectés à *l'observation économique* (article 10) sont quasiment stables (- 58 767 francs), et les crédits consacrés aux *contrats de plan Etats-Régions* (article 33) sont reconduits à 25 millions de francs.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

La présentation des crédits d'investissement du tourisme a été modifiée en 1995, le titre VI n'étant plus constitué que d'un seul chapitre, composé de trois articles, ce qui avait rendu la comparaison par rapport au budget de 1994 fort difficile. Malgré cette modification de la nomenclature budgétaire, force est de constater une nouvelle fois les **évolutions erratiques des crédits de ce titre, qui ne rendent pas l'action du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme cohérente et lisible.**

En effet, après un doublement en 1994, faisant suite à une diminution de moitié en 1993, soit une stabilité approximative par rapport à 1992, les dépenses en capital, regroupées dans le **chapitre 66-03, Développement territorial du tourisme**, supportent des mesures d'économies importantes :

- les ouvertures **d'autorisations de programme** passent de 78 millions de francs (projet de loi de finances 1995) à 64 millions de francs (projet de loi de finances 1996), soit une **diminution de près de 18 %**, portant essentiellement sur le Plan Patrimoine et les programmes d'aménagements touristiques. Les moyens consacrés aux Contrats de Plan Etat-Région restent stables, à 31 millions de francs, puisque résultant d'engagements contractuels de l'Etat ;

- les **crédits de paiement** sont réduits de 47,5 millions de francs (projet de loi de finances 1995) -53,525 millions de francs pour le budget voté- à 28,2 millions de francs (projet de loi de finances 1996) soit une **réduction de 40 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995** et de plus de 47 % par rapport au budget voté.

Cette mesure d'économie, qui porte sur l'annulation de 9 millions de francs de services votés et de 19,2 millions de francs de mesures nouvelles, touche les trois articles constitutifs de ce chapitre et principalement de Plan Patrimoine et les programmes d'aménagements touristiques. Les contrats de Plan Etat-Régions, passent de 23 à 18,3 millions de francs.

Cette rigueur amènera probablement à faire prévaloir la poursuite d'opérations antérieurement engagées sur le lancement d'opérations nouvelles.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'examen du budget du tourisme a donné lieu, à l'Assemblée nationale, à d'importantes modifications, le Gouvernement ayant présenté en seconde délibération plusieurs amendements.

• Un premier amendement a réduit les dépenses du **titre III** de 868 423 francs. Cette économie sera répartie entre :

- le chapitre 34-05 (*Etudes*), pour 160 000 francs ;

- le chapitre 34-15 (*Moyens d'action de l'administration sur le territoire français*), pour 570 423 francs ;

- le chapitre 34-95 (*Dépenses d'informatique et de télématique*), pour 138 000 francs.

• Au **titre IV**, le chapitre 44-01 (*Actions d'intérêt touristique*) a été minoré de 7,050 millions de francs, soit une réduction 3 % par rapport au projet de loi.

Au même titre, un amendement a en revanche majoré, à titre non reconductible, les crédits du même titre, article 34 (*Développement territorial du tourisme*) de 2,590 millions de francs. L'article sera donc doté de 19,090 millions de francs, soit une progression de 13,56 %.

Les crédits de ce chapitre, le plus important des crédits du tourisme, et qui compose à lui seul le titre IV, sont donc réduits de 4,46 millions de francs et sont abaissés à 230,540 millions de francs, soit une diminution de 1,9 %.

• Au **titre VI**, enfin, le chapitre 66-03 (*Développement territorial du tourisme*) a vu ses crédits :

- minorés en autorisations de programme de 1,280 millions de francs et de 384 000 francs en crédits de paiement,

- majorés, à titre non reconductible, en autorisations de programmes et en crédits de paiement de 7,950 millions de francs, dont :

. 5,950 millions de francs pour l'article 20 (*Programmes d'aménagements touristiques*) et

. 2 millions de francs sur l'article 30 (*Programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif*).

Les autorisations de programme du titre VI sont donc portées, pour 1996, à 70,670 millions de francs (+ 10,42 %) et les crédits de paiement à 35,766 millions de francs (+ 26,82 %).

A l'issue de cette seconde délibération, le total des minoration de crédits s'élève donc à 8,300 millions de francs et celui des majorations de crédits à 10,54 millions de francs, soit une très légère progression des moyens du tourisme de 2,24 millions de francs, représentant 0,56 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances initiale.

CHAPITRE SECOND

LE TOURISME EN FRANCE

UNE RICHESSE INSUFFISAMMENT EXPLOITEE

I. LE TOURISME, UNE RICHESSE CONSIDERABLE

A. LA BALANCE TOURISTIQUE EN 1994

Le tourisme constitue, avec un solde de 60,4 milliards de francs en 1994, le premier poste excédentaire des transactions courantes.

Le poste « Voyages » de la balance des paiements fait apparaître pour **1994 un montant en recettes en progression de 2,6 % (136,9 milliards de francs) par rapport à 1993**, mais avec un solde en diminution de 0,5 % (60,4 milliards de francs) suite à une augmentation des dépenses de 5,3 % (76,5 milliards de francs), résultant d'une hausse identique des dépenses des français à l'étranger.

Au total, sur les cinq premiers mois de 1995, les recettes s'élèvent à 51,5 milliards de francs (soit + 3,3 % par rapport à 1994) et les dépenses à 30,1 milliards de francs (soit + 7,9 %). Cette augmentation plus importante des dépenses entraîne un solde en diminution de - 2,6 % par rapport à 1994 (21,4 milliards de francs en 1995 contre 22 milliards de francs en 1994).

La part de marché de la France dans le tourisme mondial

De 1980 à 1987, la part de marché de la France fluctue autour de 13 % des recettes du tourisme international en Europe, suivant une tendance légèrement baissière : 13,4 % en 1980 ; 12,3 % en 1987.

De 1987 à 1991-1992, la part de marché de la France suit une pente fortement haussière, en passant de 12,3 % des recettes du tourisme international en Europe en 1987 à 15,6 % en 1992.

Depuis 1992, la part de marché de la France décline de nouveau, selon un rythme qui rappelle celui de la période 1980-1987 : 15,6 % en 1992 ; 14,8 % en 1994.

Au total, le nombre de visiteurs étrangers en France est ainsi passé de 35 millions de francs en 1987 à 60 millions en 1992, soit + 71 % en cinq ans. Ce nombre reste, depuis 1992, autour de 60 millions, soit une décrue de part de marché puisque le volume des recettes du tourisme international a crû de 5 % en moyenne par an.

Les italiens et les espagnols ont été moins nombreux à visiter la France suite à la dévaluation de leur monnaie et l'on assiste à une baisse de leurs dépenses touristiques globales au travers du poste « Voyages » de la balance des paiements, comme l'indique le tableau ci-après :

Recettes en provenance de	1er trimestre 1994	1er trimestre 1995	Evolution
Italie	1.609	1.508	- 6,3 %
Espagne	1.060	968	- 8,7 %

Source : Ministère du Tourisme

1. La saison d'hiver 1994-1995

Avec une croissance de 6,6 %, la montagne française a su capter une clientèle nationale **plus importante** que l'année dernière alors que dans le même temps, les séjours personnels des français dans les massifs étrangers ont diminué. Il faut cependant souligner qu'environ 93 % des séjours à la montagne se sont déroulés en France.

Séjours en milieu montagne selon la destination

Décembre à avril	1994-1995 (en milliers)	1993-1994 (en milliers)	Variation
En France	9.329	8.747	6,6 %
A l'étranger	662	730	- 9,3 %
Total	9.990	9.477	5,4 %

Source : Direction du Tourisme/SOFRES

2. La saison d'été 1995

Le nombre de touristes semble **stable** par rapport à la saison précédente.

Cette stabilité de la fréquentation se traduit cependant par un chiffre d'affaires global en rétraction et dont la répartition évolue.

On constate d'abord un **raccourcissement des séjours estivaux** : en cinq ans, la durée moyenne des vacances des français en juillet/août est passée de 14,4 jours en 1990 à 12,3 jours en 1994.

On note ensuite **une répartition du budget vacances qui privilégie les activités de loisirs ou les animations de plein air au détriment de l'hébergement et de la restauration traditionnelle** : des raisons économiques des changements de comportements, voire des facteurs météorologiques peuvent expliquer l'évolution de ces modes de consommation.

On observe enfin **une stagnation du chiffre d'affaires dans l'hôtellerie**, due à des prix stables, voire en diminution, du fait de la concurrence et de la versatilité nouvelle du consommateur. La situation dans l'hôtellerie est en effet aggravée par le recours croissant à des modes d'hébergements alternatifs, tels que gîtes ruraux (qui ont pratiquement fait le plein de cet été), chambres d'hôtes (où les résultats sont plus mitigés) et nouvelles formes de camping. Le touriste réserve maintenant à la dernière minute, marchandant le prix des chambres, refuse les contraintes de la demi-pension.

3. Une consommation touristique stable

Les français continuent massivement (à près de 90 %) à prendre leurs vacances en France mais font preuve d'une vigilance accrue sur leurs dépenses.

Cette fidélité s'explique notamment par la contrainte économique que ressentent les ménages français qui les dissuade de franchir les frontières nationales. Elle s'explique aussi par les habitudes de multi-séjours dans l'année qui privilégient les vacances en France pendant l'été 1995.

La fréquentation française joue ainsi un rôle **d'amortisseur important face à la désaffection de certaines clientèles étrangères.**

La consommation nationale touristique 1990-1994

(En milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Consommation nationale totale	427,4	440,2	457,5	460,4	470,5
- dont liée aux séjours	263,1	270,8	283,5	287,3	293,4
- dont transport	128,4	132,3	134,9	135,9	139,6

Source : Ministère du Tourisme

Entre 1990 et 1994, la consommation totale des résidents a donc progressé de 11,1 % en francs courants, avec un taux de croissance annuel moyen de + 2,43 %. Le rythme annuel moyen de croissance des dépenses liées aux séjours a cependant été légèrement plus rapide (+ 2,7 %) que celui des dépenses en transport (+ 2,1 %).

Les résultats pour 1994 font apparaître une légère baisse du rythme de la consommation (+ 2,2 % globalement) consécutive à une croissance des dépenses liée aux séjours plus faible qu'auparavant (+ 2,1 %) et une croissance plus importante des dépenses de transport (+ 2,7 %).

La consommation totale des français représente près des deux-tiers des dépenses globales des touristes (résidents et non résidents) sur le territoire national. Cette proportion est restée relativement stable sur les cinq dernières années : après une légère baisse en 1992 et 1993, une hausse est prévue pour 1994.

La consommation totale touristique 1990-1994

(En milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Consommation totale des résidents en France	310,5	328,4	343,9	346,3	351,4
Consommation touristique intérieure totale	468,5	493,3	521,8	527,9	532,8
Part de la consommation des résidents	66,3	66,6	65,9	65,6	65,9

Source : Ministère du Tourisme

Le nombre de touristes étrangers venant en France a tendance à stagner.

Ceci s'explique d'abord par **l'évolution des parités monétaires**. Ainsi, les touristes **allemands** ont manifestement opté pour les destinations concurrentes moins onéreuses (Italie, Espagne, Turquie), tandis que les **anglais, italiens ou espagnols** semblent s'être davantage repliés sur leur marché touristique intérieur.

Mais cette tendance s'explique aussi par la **politique promotionnelle agressive de nos concurrents** : rapportée à leur produit brut respectif, la subvention de l'Etat à la promotion touristique à l'étranger est neuf fois supérieur en Espagne à ce qu'elle est en France, 2,5 fois au Royaume-Uni, 1,5 fois en Italie, 7 fois aux Pays-Bas, 25 fois en Irlande. Il convient, de ce point de vue, de remarquer les performances enregistrées cette année sur les marchés lointains, où Maison de la France a fait des efforts substantiels de promotion, et qui sont, par nature, moins sensibles aux variations des taux de change : + 5 % de touristes japonais, + 20 % de touristes provenant du Sud-Est asiatique, + 27 % de touristes brésiliens, + 40 % de touristes argentins

B. UNE CONTRIBUTION MAJEURE A L'ECONOMIE FRANÇAISE

1. Une stabilité dans le PIB

La **valeur ajoutée touristique**, qui mesure l'impact du tourisme dans le produit intérieur brut, **a tendance à se stabiliser à 2,6 % depuis le début des années 1990**, de même que la consommation touristique intérieure (dépenses des touristes résidents et non résidents sur le territoire métropolitain et consommation des touristes français auprès de prestataires de services français à l'occasion de voyages se déroulant hors de France), rapportée au PIB, se stabilise à 0,072, comme en 1990.

La « production » du tourisme s'est élevée en 1994 à 671 milliards de francs, soit 9,4 % du PIB, alors que le tourisme ne représente que en moyenne 5,5 % du PIB de l'Union européenne.

2. Des recettes fiscales non négligeables

En supposant la production touristique assujettie à un taux moyen de TVA de 10 %, **le montant de recettes encaissées par l'Etat grâce à l'activité touristique peut être estimé à 70 milliards de francs.** Compte tenu des effets induits, le montant total des recettes fiscales (taxe professionnelle, impôt sur le revenu des actifs employés dans le tourisme, taxes sur les carburants) est sans doute plus élevé.

Le ministère du Tourisme avait mis en valeur l'impact macro-économique de l'augmentation de la fréquentation de touristes étrangers en France de 1986 à 1992. Les résultats de cette étude ne peuvent qu'encourager les pouvoirs publics à **mener une action volontariste dans ce domaine.**

3. Des perspectives d'emplois nouveaux

Le tourisme représente actuellement 1 million d'emplois directs, dont 314 000 permanents, et 1 million d'emplois induits, grâce à 200.000 PME.

Il s'agit certainement d'un secteur durablement créateur d'emplois dans les dix ans à venir et peut représenter une chance de développement pour les départements ruraux ou pour ceux dont les industries traditionnelles sont en déclin.

Toutefois, cette richesse nationale ne semble pas à votre rapporteur suffisamment exploitée.

Impact macro-économique de l'augmentation de touristes étrangers en France de 1986 à 1992

Statistiquement, chaque touriste étranger entrant en France y dépense environ 2.280 francs (environ 9.000 francs pour une famille de deux parents et deux enfants), dont 280 francs d'essence.

De 1986 à 1992, le nombre de touristes étrangers en France est passé de 35 millions à 60 millions, soit + 25 millions.

Ces 25 millions de touristes supplémentaires ont globalement dépensé 57 milliards de francs (2.280 x 25 millions) et accru d'autant le PIB en 1992.

Dans le secteur du tourisme, on compte un minimum de 1,5 emploi direct et 1,5 emploi indirect créés pour 1 million de francs de chiffre d'affaires.

Ces 25 millions de touristes supplémentaires ont donc généré un minimum de 85.000 emplois directs en six ans, auxquels il faut ajouter 85.000 emplois induits dans d'autres secteurs, soit 170.000 emplois.

Les recettes engagées par l'Etat sur ce surcroît de 25 millions de touristes peuvent être estimées à :

a) TVA : + 5 milliards de francs

- chaque touriste a dépensé en moyenne 2.000 francs hors essence ;

- sur la base d'un taux de TVA moyen de 10 %, l'Etat a donc encaissé en 1992 une TVA supplémentaire, par rapport à 1986, de 5 milliards de francs.

b) Taxe sur l'essence : + 5,8 milliards de francs

- chaque touriste a dépensé en moyenne 280 francs d'essence (soit 2.000 kilomètres parcourus en France pour une voiture de quatre personnes pour les 80 % de touristes venant en France en voiture ou autocar).

c) Economie sur le traitement social du chômage : + 17 milliards de francs

Sur la base du coût moyen d'un chômeur de 0,1 million de francs par an, les 25 millions de touristes supplémentaires, ayant généré 170.000 emplois directs et indirects, ont donc économisé à l'Etat : **17 milliards de francs.**

En conclusion, en 1992, la France a accueilli **25 millions de touristes étrangers de plus** qu'en 1986.

Ce surcroît de touristes a généré un **surcroît de recettes fiscales pour l'Etat de 10,8 milliards de francs au minimum** (compte non tenu de la taxe professionnelle, des B.I.C., de l'impôt sur le revenu, etc...) et **une économie sur le traitement social du chômage de 17 milliards de francs** (150.000 emplois créés).

II. UNE RICHESSE INSUFFISAMMENT EXPLOITEE

A. L'ACTION DE L'ETAT EN FAVEUR DU TOURISME

1. Une administration de mission

a) *Une administration centrale légère et des moyens peu importants*

La direction du tourisme est composée, depuis le décret n° 93-345 du 15 mars 1993 et l'arrêté du 27 juin 1994, de **deux sous-directions** :

- la sous-direction de la stratégie et des moyens, qui observe les évolutions du produit touristique, et fixe les lignes stratégiques de l'action du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme en matière de tourisme ;

- la sous-direction des politiques touristiques, qui définit les politiques de l'Etat dans le domaine du tourisme et veille à leur application sur le terrain.

Les effectifs de la direction sont, pour l'essentiel, des personnels **contractuels**, 174 sur 333 agents, soit 52 %. Cette proportion est encore plus élevée encore au sein de la catégorie A, avec 80 chargés de mission, 24 fonctionnaires titulaires et 11 non titulaires, soit 70 % de contractuels.

Il faut noter cependant que les effectifs budgétaires du tourisme ont connu de fortes variations sur une moyenne période (1981-1996). En 1981, le ministère comprenait 907 personnes et, en 1988, seulement 199 agents, du fait de la décentralisation. De cette date à 1996, ils ont de nouveau **crûs de 67,34 % en huit ans, soit la plus forte augmentation de tous les ministères civils sur cette période**. Mais par rapport à 1981, la diminution totale est de - 63,3 %.

b) *Une administration qui s'appuie sur trois organismes rattachés*

Pour accomplir sa mission, le ministère s'appuie sur trois organismes qui lui sont rattachés :

- **L'Observatoire national du tourisme**, créé en septembre 1991 sous la forme d'une association de la loi de 1901, qui centralise, met en forme les informations et les données sur le tourisme. L'Observatoire bénéficie, à cet effet, d'une subvention du ministère de 2,3 millions de francs pour 1995

2,5 millions de francs en 1994 ; 2,4 millions de francs en 1993) et de ressources propres d'un montant équivalent.

- **L'Agence française de l'ingénierie touristique**, créée en application du décret n° 93-237 du 22 février 1993 par un arrêté du 16 mars 1993, est un groupement d'intérêt public qui regroupe neuf ministères, cinq établissements financiers nationaux (CDC, CEPME, Crédit foncier de France, Crédit agricole), les organismes partenariaux du ministère du Tourisme (Maison de la France, Agence nationale des chèques vacances, Observatoire), les principales fédérations nationales, des organismes internationaux des transports, du tourisme, du BTP, de l'ingénierie touristique, de la formation et de l'aménagement.

La vocation de l'Agence est de maintenir la capacité d'intervention et d'orientation de l'Etat dans le domaine de la production touristique, et de développer un partenariat actif entre le secteur public et le secteur privé, pour favoriser un développement cohérent de l'offre touristique.

L'Agence disposera en 1996 d'un budget de 21 millions de francs (dont 10 millions de francs de subventions pour les interventions directes contre 12,2 en 1995 et 18,2 en 1991) et bénéficiera de 28 personnes mises à disposition par le ministère.

Elle devrait voir, en 1996, son action recentrée sur la réalisation de projets concrets sélectionnés sur quelques thèmes.

- **La Maison de la France**, créée en 1987, est un groupement d'intérêt économique qui assure le financement, la mise en oeuvre et le suivi des actions d'information et de promotion relatives à l'image, aux produits et à l'ingénierie touristiques de métropole et d'outre-mer sur les marchés étrangers.

Le ministère assure une partie importante du budget de fonctionnement du GIE, dont le budget représente environ 90 % du ministère.

Evolution récente du budget de la Maison de la France

(en millions de francs)

	1993	1994	1995
Apports du ministère	177,2	170,5	142,3
Budget total	373,9	361,5	311,5
Pourcentage			

Les apports du ministère prennent la forme :

- d'une subvention directe, en augmentation en 1996 de 11 % (142,3 millions de francs en 1995 ; 152,3 millions de francs en 1996), après un « décrochage » important en 1994/1995 ;
- de personnel mis à disposition (4,9 millions de francs en 1995) ;
- de crédits affectés aux services officiels français du tourisme à l'étranger (30 millions de francs en 1995, contre 47,4 millions de francs en 1994).

Au total, l'ensemble des moyens consacrés par l'Etat à la promotion à l'étranger de la France seront de 188 millions de francs en 1996 et représenteront 48 % du budget du Tourisme.

2. Des crédits insuffisants pour mettre en valeur la richesse touristique de la France

Le budget du tourisme, qui était fixé à 409 millions de francs en 1995, se traduit :

- une baisse de - 10 % en francs courants depuis 1992 ;
- une diminution de 19 agents depuis 1992, soit 5,4 % des effectifs ;
- quatre délégations régionales au tourisme vacantes du fait de l'insuffisance du nombre de postes budgétaires.

Le budget du tourisme représente seulement :

- 0,028 % du budget de l'Etat ;
- 0,15 % du budget de l'Education et 3 % de celui du ministère de la Culture.

La subvention versée à la Maison de la France pour promouvoir la « destination France » à l'étranger (170 millions de francs) est plus faible, en pourcentage de leur PIB, que les crédits de promotion consacrés par l'Etat chez nos partenaires :

- l'Irlande consacre 25 fois plus ;
- l'Australie consacre douze fois plus ;

- l'Espagne consacre neuf fois plus ;
- les Pays-Bas consacrent sept fois plus ;
- le Canada consacre trois fois plus ;
- la Grande-Bretagne consacre 2,5 fois plus ;
- l'Italie consacre 1,4 fois plus

que l'Etat en France pour promouvoir le tourisme international chez eux.

Toutefois, de 1987 à 1991, les crédits d'Etat affectés à la promotion sont passés de 125 millions de francs à 195 millions de francs, soit + 70 millions de francs ou + 58 %.

A titre de comparaison, Disneyland Paris a consacré 160 millions de francs pour sa promotion à l'étranger, soit presque autant que l'Etat pour assurer la promotion de la France à l'étranger.

Comme on l'a vu, la promotion touristique s'articule autour du GIE « *Maison de la France* », créé en 1987, afin de fédérer les actions promotionnelles à l'étranger et d'adopter une stratégie offensive de marketing.

Les partenaires de la Maison de la France ayant accru leur contribution au budget de cet organisme plus que proportionnellement à celle de l'Etat, les actions de promotion à l'étranger sont passées de 180 millions de francs à 390 millions de francs pendant cette période.

En revanche, depuis 1992, les crédits consacrés sont continûment décroissants : l'Etat diminuant sa contribution, les partenaires n'augmentent plus la leur, voire la diminuent.

De même, les moyens de l'Observatoire national du tourisme sont neuf fois inférieurs à ceux dont dispose le secteur agricole et agro-alimentaire pour suivre l'évolution de ce secteur.

C'est pourquoi le ministère du Tourisme avait proposé, le 21 juillet 1995, un plan d'action ambitieux qui aurait accru de manière régulière et significative les moyens budgétaires du ministère pour aboutir à un doublement en 1998, selon l'échéancier suivant :

- . 408 millions de francs en 1995 ;
- . 568 millions de francs en 1996 (+ 1960 millions de francs) ;

. 708 millions de francs en 1997 (+ 140 millions de francs) ;

. 858 millions de francs en 1998 (+ 150 millions de francs).

A cette fin, la subvention versée à la Maison de la France devrait passer de 160 millions de francs à 230 millions de francs (+ 70 millions de francs) en 1996, à 290 millions de francs en 1997 (+ 60 millions de francs), et à 330 millions de francs en 1998 (+ 40 millions de francs).

Cet accroissement serait doublé par un effort accru des partenaires (collectivités locales et surtout entreprises privées).

L'objectif de ce plan d'action ambitieux était d'augmenter de 20 millions en trois ans le nombre de touristes étrangers en France (de 60 millions à 80 millions), et de porter ce chiffre à 100 millions à la fin du siècle.

Ce surcroît de touristes, s'il se concrétise, pourrait engendrer dès 1998 40 milliards de francs de recettes supplémentaires, 60.000 emplois directs, 60.000 emplois indirects, 4 milliards de francs de recettes de TVA supplémentaires, 4 milliards de francs de recettes de taxe sur l'essence supplémentaire, et représenterait 12 milliards de francs d'économie pour le traitement social du chômage.

Ce plan d'action n'a cependant pas été retenu par le gouvernement, en raison de la contrainte budgétaire.

B. L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES EN FAVEUR DU TOURISME

1. La loi a fait des collectivités locales les principaux acteurs de l'action publique en faveur du tourisme

La loi n° 87-10 du 3 janvier 1987, relative à l'organisation régionale du tourisme, a fait des comités régionaux du tourisme les instruments d'action des conseils régionaux qui, à l'exception de la promotion touristique de la région, attribution imposée par la loi, ont toute latitude pour définir leur champ de compétence et choisir leur statut.

La loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme reconnaît que le tourisme est une compétence publique à part entière exercée de façon coordonnée par l'Etat et les collectivités territoriales.

Le caractère essentiellement **partenarial** à chaque niveau de compétence de la mise en oeuvre de la politique du tourisme est en outre affirmé. Par ailleurs, la loi institue une obligation de **concertation** entre la commune, le département et la région afin de faciliter la définition d'objectifs cohérents et privilégie les **procédures contractuelles** pour permettre une meilleure coordination de leurs actions. Enfin la loi légitime l'attribution de fonds publics aux organismes locaux de tourisme et assure la transparence de leur emploi en instituant une obligation annuelle de présentation de leur rapport financier devant les organes délibérants des collectivités locales dont ils sont l'émanation.

2. Les collectivités locales contribuent de façon majoritaire au financement de la dépense publique en faveur du tourisme

Une étude réalisée en 1993 a montré que **la part des collectivités locales dans les dépenses publiques consacrées au tourisme était prépondérante : 46,5 % des dépenses de fonctionnement et 71,8 % des dépenses d'équipement, soit 57 % des dépenses totales.**

Le volet « tourisme » des contrats de Plan Etat-Régions 1994-1998 financé par le ministère s'élèvera au total à **330 millions de francs** (y compris pour les DOM-TOM) contre 210 millions de francs pour les contrats de Plan 1989-1993.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit une dotation de 31 millions de francs en autorisations de programme (inchangée par rapport à 1995) et de 18,3 millions de francs en crédits de paiement (contre 23 millions de francs en 1995) pour les contrats de Plan Etat-Régions.

En revanche, les crédits interministériels ont considérablement diminué.

Contrairement à la génération précédente, le volet « tourisme » des contrats de Plan Etat-Région pour la période 1994-1995 ne recevra qu'une enveloppe limitée et aucun crédit en provenance du Fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT). Pour mémoire, on peut rappeler que, dans la génération précédente, ce sont près de 200 millions de francs en provenance du FIAT qui avaient été affectés au volet tourisme des CPER.

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

La création du **Fonds interministériel du tourisme (FIT)** avait été arrêtée lors de la réunion du CIAT du 17 novembre 1988. Ce fonds était constitué à partir des contributions du ministère chargé du tourisme et de la DATAR, le FIAT venant abonder le FIT. La création de ce fonds était directement liée aux financements des actions « Tourisme » des contrats de plan pour la période 1989-1993, ainsi qu'aux modalités de coordination et de programmation des actions relevant de ces programmes. Ce dispositif est toutefois devenu caduc avec la mise en oeuvre de la nouvelle génération des contrats de Plan Etat-Région (1994-1998) et des dispositions de gestion qui leur sont propres.

Depuis 1994, le FIT n'apparaît plus dans la nomenclature budgétaire et est remplacé par une ligne « contrats de plan Etat-Région », mais est cependant conservé pour le financement des actions non contractualisées.

Pour 1995, les lignes budgétaires concernant le financement des contrats de Plan Etat-Région et des actions hors contrats de Plan Etat-Région sont regroupées sous l'intitulé « *Développement territorial* », chapitre doté de 19,7 millions de francs et de 16,5 millions de francs en 1996.

Ces crédits concourent à la mise en place de la politique d'aménagement du territoire par le financement de projets touristiques structurants. Ils permettent, dans le cadre des politiques définies au niveau national et en complémentarité des actions contractualisées, de financer notamment la mise en oeuvre des projets de station sur le littoral (conformément au CIAT du 10 février 1993) et des sites pilotes en milieu rural, suite aux conclusions du rapport Descamps.

En application de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et dans un souci de simplification, les différents fonds : FAIT, FRILE, FIDAR etc... ont été **supprimés et globalisés** dans le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

La circulaire du 15 février 1995 du Premier ministre a fixé les modalités de gestion de ce fonds.

Le FNADT intervient à hauteur de **10,2 millions de francs par an pour le financement des actions touristiques relevant du Xe Plan**. Les opérations non contractualisées qui entrent dans le cadre de la politique touristique d'aménagement du territoire sont également éligibles à ce fonds.

La procédure des contrats de plan ouvre la possibilité d'une mise en cohérence des politiques régionales du tourisme. Elle permet aux différents acteurs de coordonner certaines de leurs actions. Enfin, elle exerce un puissant **effet de levier financier**. En effet, sur la période 1989-1993, on peut estimer à 2,5 milliards de francs les sommes affectées au tourisme par les intervenants publics (Etat, régions, Europe) dans le cadre de la procédure des contrats de plan pour une mise initiale de fonds du ministère de 210 millions de francs.

C. VERS UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TOURISME ?

• **L'action communautaire en matière de tourisme est caractérisée par une dispersion des moyens et des efforts.**

Outre la Direction générale XXIII des services de la Commission européenne, 14 autres Directions générales sont impliquées dans la définition d'une politique communautaire touristique. La coordination entre elles est notoirement insuffisante.

Le « *Plan d'action tourisme* » pour 1993-1995, seul instrument financier communautaire spécifique au tourisme, adopté au terme de **deux années de négociation** se caractérise par une **dispersion complète, sur 31 mesures, de 18 millions d'Ecus, montant qui paraît dérisoire eu égard à l'importance du sujet. Il s'agit d'un saupoudrage davantage que d'une politique communautaire.**

La France avait déposé en 1993 102 dossiers sur un total de 759. Notre pays a bénéficié de 16,6 % des crédits destinés au volet « *tourisme culturel* » de ce plan d'action, se plaçant ainsi en troisième position, et de 44,8 % des crédits « *actions transnationales - information des touristes* », arrivant en première position.

En outre, les sources de financements de la politique communautaire du tourisme sont multiples : programme d'intérêt communautaire, programmes Léonardo, PHARE, TACIS, financement pour les pays A.C.P., fonds structurels. L'essentiel des financements communautaires du tourisme provient de ces derniers. Pour la politique structurelle 1989-1993, les actions rattachables au tourisme des objectifs 1, 2 et 5b des fonds structurels pouvaient être évaluées à 2,2 milliards d'Ecus.

Le volume des crédits européens au titre de la politique régionale communautaire ainsi que leur part dans les programmes et les actions menées par l'Etat en faveur du tourisme croissent régulièrement. Pour mémoire, ils ont pu être évalués à 1,1 milliard de francs pour la période 1989-1993. Toutefois, une étude menée dans trois régions à l'issue de cette période conduit à **relativiser l'impact des fonds structurels qui, si ils ont eu un effet d'amplification quantitative parfois important des dispositifs nationaux, n'ont pas influé sur l'évolution du secteur. Ils ont donc contribué à accroître le poids quantitatif de l'offre touristique sans favoriser son évolution structurelle.** Rappelons en outre que la logique des fonds structurels est une logique de zonage et d'aménagement du territoire et non une logique de produits et de filières. Seules sont financées les zones éligibles et seules sont aidées les régions en difficulté.

L'importance et l'impact croissant des fonds structurels européens dans le domaine du tourisme -ils doubleront pour les années 1994-1999 et représenteront à l'issue de cette période 30 % du budget communautaire- ont conduit les régions à mettre en cohérence les actions proposées dans les nouveaux programmes (notamment ceux qui relèvent de l'objectif 5 b) avec les contrats de plan.

Au total, l'intervention communautaire souffre d'un manque de coordination sur le plan réglementaire et budgétaire ce qui rend difficile une vision d'ensemble et une véritable démarche stratégique.

• On peut au demeurant s'interroger sur la pertinence de l'intervention communautaire dans ce domaine.

Elle se fonde jusqu'à présent sur l'article 235 du Traité sur l'Union européenne. Dans la perspective de la Conférence Intergouvernementale, une réflexion s'est engagée sur l'opportunité de fonder une véritable politique communautaire du tourisme. Le Parlement européen s'est fait l'avocat résolu d'une telle démarche. Les Etats membres sont toutefois partagés, notamment ceux du Sud. Les professionnels sont également hésitants.

Le tourisme semble pourtant, en application du principe de **subsidiarité**, davantage une compétence nationale qu'une compétence communautaire.

III. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DU TOURISME

A. LE SOUTIEN A L'HÔTELLERIE

1. L'aide à la restructuration des dettes

Le plan d'assistance lancé en 1994 a permis de mettre en lumière que les difficultés rencontrées par l'hôtellerie indépendante résultaient souvent de leur niveau d'endettement.

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

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

En cas de besoin le comité peut demander un audit de l'entreprise dont le coût est pris en charge par l'Etat à hauteur de 80 % du prix limité à 25.000 francs et proposer une aide à la gestion.

A la fin juin 1995, 133 dossiers avaient été retirés auprès des comités régionaux et 73 ont été déposés pour examen, 31 dossiers étant par ailleurs introduits par la voie directe auprès de SOFARIS. Cette crise a pour origine une réelle surcapacité hôtelière, d'une part, et la concurrence souvent déloyale d'activités concurrentes et paracommerciales.

2. La régulation de la capacité hôtelière

Une **commission nationale de régulation des hébergements touristiques**, créée par décision du ministre en date du 31 octobre 1994, a reçu une double mission :

- mettre en place et suivre la carte nationale de la surcapacité ;
- concourir à la régulation de l'offre d'hébergements touristiques par bassin, par le biais de mesures appropriées.

Cette commission intègre un « comité de la carte », chargé de la gestion de la carte nationale en collaboration avec les comités départementaux du tourisme.

C'est au sein de cette commission que les acteurs économiques, concourant à l'accroissement des hébergements touristiques, s'engageront à modérer le développement de l'offre dans les bassins déclarés surcapacitaires par le Comité de la Carte.

Cette politique, qui repose sur le consensus des acteurs, est relayée par une politique de lutte contre les activités paracommerciales menée par les pouvoirs publics.

3. La lutte contre les activités paracommerciales

La situation des entreprises d'hébergement et de restauration apparaît de plus en plus fréquemment mise en cause par le développement de certaines activités parfois concurrentes et qui ne satisfont pas aux mêmes exigences sociales, fiscales, sanitaires ou de sécurité que les entreprises commerciales.

C'est pourquoi une mission a été confiée à M. Radelet, inspecteur général du tourisme. Son diagnostic a démontré :

- la croissance vive et non maîtrisée de l'offre, par les particuliers, de chambres d'hôtes, de meublés, de gîtes et d'activités de restauration souvent non déclarés ;
- une faible application des textes en vigueur, relatifs à l'hygiène, à la sécurité, etc... par ces particuliers ;
- le décalage, voire l'inadaptation de notre réglementation par rapport aux évolutions du marché ;
- un contrôle efficace mais trop limité et notoirement insuffisant pour faire respecter la législation.

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

Son **caractère contraignant a toutefois été considérablement renforcé** par l'article 86 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire issu d'un amendement déposé au Sénat, qui rend désormais obligatoire la déclaration en mairie du lieu d'implantation, les résidences secondaires ou principales susceptibles d'être louées à des fins touristiques.

Un décret application **est actuellement en phase finale de rédaction**. Il prévoit une immatriculation de ces hébergements.

4. Des mesures plus ponctuelles

Plusieurs mesures en faveur du secteur « hôtels-café-restaurants » peuvent être relevées :

- la *libération du prix des communications téléphoniques*, en novembre 1994, accompagnée d'un engagement de modération de la profession ;

- la *réduction de la redevance audiovisuelle pour l'hôtellerie saisonnière* (abattement de 25 % pour les hôtels dont la durée d'ouverture n'excède pas neuf mois par an) ;

- la *lutte pour la sauvegarde et le développement de l'emploi* dans l'industrie hôtelière.

Afin de permettre, dans le cadre de la politique de lutte contre le chômage menée par le gouvernement, de développer l'emploi et la formation dans le secteur de l'industrie hôtelière, l'Etat (ministère du travail et ministère chargé du tourisme) a signé le 27 octobre 1994 un **accord-cadre** avec la commission nationale paritaire pour l'emploi de l'industrie hôtelière et le fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière.

Les dispositifs liés à la sauvegarde des emplois et à l'insertion dans les entreprises devraient concerner 10.000 personnes sur trois ans.

Cet accord porte sur une durée de trois ans pour un engagement financier conjoint de 180 millions de francs et permet d'offrir une formation adaptée aux métiers de ce secteur.

Au sein du plan gouvernemental en faveur de l'emploi (juillet 1995), la spécificité réglementaire du SMIC hôtelier semaine de 43 heures a été prise en compte dans les mesures d'allégement des charges patronales.

S'agissant du contrat initiative-emploi, le ministère a obtenu que la durée hebdomadaire du travail minimum soit abaissée à 16 heures, ce qui, grâce à l'annualisation du temps de travail, permettra au secteur hôtelier de bénéficier du CIE pour des emplois saisonniers de cinq mois à temps plein.

B. L'AIDE AU TOURISME RURAL

L'apport du tourisme rural à la politique d'aménagement du territoire, pourtant méconnu -ainsi que le témoigne l'absence du thème du tourisme au sein des débats relatifs à l'aménagement du territoire-, **n'est plus à démontrer.**

Si ce type de tourisme demeure encore marginal, il représente une **chance de reconversion** pour de vastes régions anciennement industrialisées ou frappées par les mutations entraînées par la nouvelle politique agricole commune.

En 1994 toutefois, 72 % de la fréquentation touristique de la France s'est portée sur 20 % du territoire. Sur 320 milliards de dépenses touristiques évaluées en France, 22 % seulement bénéficient au tourisme de la campagne. Sur 1.450 millions de nuitées 28 %, soit 400 millions, ont été effectuées en zone rurale, dont 16 % de nuitées par des non-résidents, 84 % par des résidents, 62 % correspondant à des vacances et 38 % à des courts séjours.

Afin de remédier aux lacunes actuelles (fragilité des entreprises, manque de coordination territoriale, inadéquation de certains produits), un rapport demandé à M. Jean-Jacques Descamps a préconisé un **effort de tous les acteurs autour du concept de « tourisme de pays ».**

A partir de ces « *pays touristiques* », ensemble de communes ou de cantons rassemblés autour d'un pôle d'intérêt fort, une politique de développement plus cohérente devrait être bâtie en s'appuyant sur une meilleure connaissance des clientèles, une amélioration de l'offre et une promotion-commercialisation mieux ciblée.

L'aménagement de l'offre (accès, transports, hébergements, animateurs, environnement naturel) doit faire l'objet de plans à long terme s'inscrivant dans des **schémas départementaux puis régionaux.**

Par ailleurs, le rapport propose des pistes de réflexion pour ces nouveaux concepts d'hébergement et de réseaux d'activités de loisirs, ainsi que des modalités de financement mieux adaptées aux investissements mixtes entre les collectivités locales et les petites entreprises.

Deux groupes de travail se sont réunis au cours de l'année 1994 et au début de l'année 1995.

• **Les principales recommandations du groupe de travail sur l'organisation de l'offre du tourisme en espace rural ont porté sur :**

- la clarification du partenariat entre les acteurs administratifs et professionnels ; élaboration des schémas régionaux et départementaux du tourisme ;

- l'utilisation des structures d'accueil existantes pour étudier leurs actions dans le domaine de l'appui à la création d'activités et d'emplois touristiques en milieu rural ;

- la définition de nouveaux concepts de produit ;

- l'évolution de l'AFIT comme outil d'appui technique et son rôle de conseil dans la recherche d'une efficacité des aides publiques en matière de développement touristique ;

- des propositions pour faciliter les aides aux entreprises (fonds de garanties, mobilisation de l'épargne privée locale, avances remboursables...) ;

- des mesures fiscales (taxe professionnelle notamment), sociales (statut de saisonnier).

• **Le groupe sur la promotion et la commercialisation a abordé les points suivants :**

- l'amélioration de la connaissance de la demande (carence des études qualitatives en matière de comportement des populations touristiques en milieu rural) ;

- l'amélioration de la connaissance de l'offre (nécessité d'une amélioration du professionnalisme, meilleure coordination de la communication et de la stratégie touristique, inventaire des projets stratégiques existants) débouchant sur un plan marketing ;

- la recherche d'une définition du concept touristique de "pays" ;

- la détermination d'une typologie des zones du tourisme en espace rural existantes (zones développées, zones périurbaines, zones de tourisme diffus, zones peu identifiables ou échappant au réseau commercial). Afin de permettre le développement des flux touristiques sur l'ensemble du territoire, le groupe recommande d'utiliser l'attraction des destinations les plus connues pour promouvoir les zones moins attractives.