

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès verbal de la séance du 19 novembre 1980

RAPPORT GÉNÉRAL

L A I I

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 1981, adopté par l'Assemblée Nationale.

Par M. Maurice BIN,

Senateur.

Rapporteur venet il

T O M E I I I

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

A N N E X E N O 18

JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS.

III. **Tourisme**

Rapporteur spécial : M. Yves DURAND.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Dattier, Jacques Deschamps, Deschamps, Geoffroy de Montalembert, Jean Guizel, *vice-présidents* ; Modeste Legoux, Paul Lagor, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Buis, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bondiuel, Henri Callaver, Jean Chammart, René Chazelle, Marcel Debange, Gerard Deltan, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Pierre Le arcade, Jean Fricou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Hoop, Marc Jacquet, René Jager, Tony Laro, Michel Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, José Mornet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Ravbaud, Robert Schmitz, René Tomassin, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 28), 1981 (tome XIV) et in-8 359.

Sénat : 97 (1980-1981).

Loi de finances. - Association française d'action touristique (AFAAT) - Commerce extérieur - Tourisme - Vacances

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — Un budget peu significatif	6
A. — Dans son montant.....	6
1° Par rapport à l'importance économique du tourisme.....	6
2° En comparaison de l'ensemble des dépenses touristiques de l'Etat.....	9
B. — Dans sa présentation.....	14
1° Les imperfections de la nomenclature.....	14
2° Les différences entre le budget voté et le budget exécuté.....	15
II. — Un effort de remise en ordre qui doit se poursuivre	18
A. — Les critiques de la Cour des Comptes et leurs conséquences.....	18
1° Les critiques.....	18
a) Les plus justifiées.....	18
b) Les moins fondées.....	20
2° Leurs conséquences.....	21
a) Une conséquence heureuse : la réforme de la nomenclature budgétaire.....	21
b) Une conséquence regrettable : la suppression du chapitre d'études d'aménagements touristiques.....	23
B. — Un effort qui doit se poursuivre.....	25
1° Les insuffisances de la remise en ordre effectuée.....	25
a) En ce qui concerne la nomenclature.....	25
b) Le maintien des possibilités précédentes de transfert.....	26
c) Le problème de la survivance de l'AFAT.....	26
2° Les propositions de votre rapporteur.....	27

III. - Une action dynamique mais parfois entravée et dont certaines des orientations peuvent paraître discutables.....	28
A. — Une action dynamique.....	28
1° La mise en relief de l'impact économique du tourisme.....	28
2° La conjugaison des efforts de tous les partenaires intéressés à la promotion du tourisme français.....	29
3° La démocratisation de l'information sur les loisirs.....	31
B. — Une action entravée.....	31
1° Par des réglementations inadaptées.....	31
2° Par une dispersion excessive des crédits d'équipement.....	33
3° Par une insuffisance de moyens.....	36
C. Un partage discutable des crédits entre promotion touristique et tourisme social.....	38
1° Des comparaisons difficiles.....	38
a) Des objectifs qui ne sont pas antinomiques.....	38
b) Des données modifiées par les transferts.....	29
2° Une disproportion choquante.....	40
3° Un double problème.....	43
a) La nécessité d'un élargissement du cofinancement de certaines dépenses de promotion.....	43
b) Les difficultés d'adaptation de l'offre à la demande en matière de tourisme social.....	44
CONCLUSION.....	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	49

Ce qui devait se produire est arrivé !

Les irrégularités de gestion discrètement mais fermement relevées et signalées chaque année par votre rapporteur à la direction du tourisme ont fini par éclater au grand jour, risquant de jeter un discrédit immérité sur des services dont le seul tort est souvent d'avoir cherché des solutions efficaces pour lutter contre certaines insuffisances de moyens.

Pourtant, la cause du tourisme sur le plan budgétaire est déjà suffisamment difficile à plaider en temps de crise économique sans qu'il faille risquer d'éveiller des soupçons sur les conditions dans lesquelles l'Etat apporte son soutien aux activités touristiques, quels que soient les efforts déployés par ailleurs pour en souligner l'importance économique.

Votre rapporteur ne peut donc pas cette année ne pas tenir compte des remarques de la Cour des Comptes sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration du tourisme, même s'il ne souscrit pas entièrement à toutes les critiques adressées par la haute juridiction aux services concernés.

Il souhaite donc que l'effort de remise en ordre demandé par la Cour et amorcé par l'administration se poursuive, mais à condition que le dynamisme des actions menées par les services du tourisme ne soit pas abusivement entravé. Il s'interroge par ailleurs sur les parts respectives que ce budget doit consacrer d'un côté aux actions de promotion touristique, et, de l'autre, au développement du tourisme social.

Mais tout d'abord, il entend estimer à sa vraie valeur l'importance du budget du tourisme en en soulignant le caractère peu significatif.

1. — UN BUDGET PEU SIGNIFICATIF

Les dépenses de la direction du tourisme, telles qu'elles sont évaluées en loi de finances initiale dans le « bleu » du ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs, ne sont pleinement significatives ni dans leur montant, ni dans leur présentation.

A. — *Un budget peu significatif dans son montant*

Le budget de la direction du tourisme apparaît comme dérisoire en regard de l'importance des activités touristiques dans notre économie et peu représentatif de l'ensemble des dépenses que l'Etat consacre à leur soutien.

1° Un budget dont le montant apparaît comme dérisoire en comparaison de l'importance du tourisme dans notre économie.

a) *Le calcul des grandes masses du budget du tourisme.*

Le projet de loi de finances pour 1981 prévoit, pour la direction du tourisme, une dotation de 123,93 MF de crédits de paiement dont 69,13 MF pour les dépenses ordinaires et 69,55 MF pour des dépenses d'équipement. En fait, si l'on tient compte du transfert à la section commune du ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs de 22,9 MF de crédits de fonctionnement et des mesures nouvelles se rapportant à cet ensemble de dépenses, les crédits de paiement de la direction du tourisme se montent à 150,2 MF en 1981, en diminution de 2,5 % par rapport à 1980.

Mais la dégradation des nouvelles autorisations de programme est encore beaucoup plus marquée puisque celles-ci connaissent, par rapport à 1980, un recul de 14,7 %.

1. — Evolution des dépenses ordinaires

La nouvelle nomenclature du budget du tourisme rend impossible tout calcul par chapitre des pourcentages d'évolution des dépenses ordinaires de 1980 à 1981.

En effet, tandis que la plupart des crédits de fonctionnement de l'administration centrale sont transférés à une section commune pour la Jeunesse, les sports et le tourisme, les activités de promotion touristique (particulièrement celles des bureaux à l'étranger), ainsi que les études, donnent lieu à des éclatements ou regroupements complexes d'anciens chapitres dont il sera traité de façon détaillée plus loin dans ce rapport.

Cependant, il est possible d'indiquer la répartition par actions des crédits de dépenses ordinaires de la direction du tourisme.

Actions	Total des dépenses ordinaires en 1981 (en milliers de francs)
01 Administration centrale.....	30,736 (voir section commune)
02 Delegations regionales et commissions interministerielles	8,121
03 Promotion et actions d'intérêt touristiques.....	49,5

Concernant les dépenses de personnel, on note, tout d'abord, le transfert à la section commune des 180 emplois suivants correspondant à un total de 22,9 MF de crédits.

TRANSFERT DE 180 EMPLOIS

Effectifs	Emplois	Indices	Effectifs	Emplois	Indices
<i>Personnel titulaire</i>					
1	Directeur	Gr. C-E	16	Sténodactylographes (Gr. IV)	220-282
2	Inspecteurs généraux.....	723-Gr. B	1	Aide bibliothécaire (Gr. III).....	210-264
3	Sous-directeurs.....	723-Gr. B	8	Agents de bureau (Gr. II).....	200-245
1	Administrateur civil hors classe.....	647-Gr. A	5	Proposes téléphonistes (Gr. III).....	210-264
3	Administrateurs civils de 1 ^{re} classe.....	571-772	2	Conducteurs de 2 ^e catégorie (Gr. III).....	210-264
2	Administrateurs civils de 2 ^e classe.....	366-608	3	Huissiers (Gr. I).....	150-201
3	Agents supérieurs de 1 ^{re} classe.....	492-647	7	Agents de service (Gr. I).....	150-201
1	Chef de bureau.....	492-608	<i>Personnel non titulaire</i>		
2	Attaches d'administration principaux de 2 ^e classe.....	416-647	1	Charge de mission.....	Gr. B
3	Attaches d'administration de 1 ^{re} classe.....	492-631	1	Charge de mission.....	Gr. A
2	Sous-chef de bureau.....	399-478	6	Charges de mission.....	798
3	Attaches d'administration de 2 ^e classe.....	335-478	5	Charges de mission.....	733
1	Secrétaire administratif en chef.....	339-478	3	Inspecteurs du tourisme social.....	379-544
6	Secrétaires administratifs de classe normale.....	254-401	40	Charges de mission.....	277-611
4	Chefs de groupe (Gr. VI).....	240-324	2	Agents contractuels de 1 ^{re} catégorie.....	298-479
8	Adjoints administratifs (Gr. V).....	230-302	17	Agents contractuels de 2 ^e catégorie.....	229-368
4	Secrétaires sténodactylographes (Gr. V).....	230-302	13	Secrétaires sténodactylographes.....	204-265
			1	Agent de bureau.....	200-245

D'autre part, la création de 11 emplois destinés à renforcer l'administration centrale du tourisme, sera d'autant plus remarquable cette année que les mesures de ce type se font rares dans la plupart des ministères. Il en résulte une dépense nouvelle de 966 788 F.

CRÉATION DE 11 EMPLOIS

Effectifs	Emplois	Indices	Effectifs	Emplois	Indices
<i>Personnel titulaire</i>			<i>Personnel non titulaire</i>		
1	Attache d'administration centrale de 1 ^{re} classe	492-631	2	Charges de mission	277-611
3	Attaches d'administration centrale de 2 ^e classe	335-478	1	Agent contractuel de 1 ^{re} catégorie	298-479
2	Secrétaires administratifs	254-401			
2	Sténodactylographes (Gr. IV)	220-282			

Enfin on assiste également à la transformation suivante de 8 emplois.

TRANSFORMATION DE 8 EMPLOIS

1. Anciens emplois

Effectifs	Emplois	Indices	Effectifs	Emplois	Indices
<i>Personnel titulaire</i>			<i>Personnel non titulaire</i>		
3	Agents supérieurs de 1 ^{re} classe	492-608		Inspecteurs du tourisme social	379-544
2	Sous-chefs de bureau	399-478			

2. Nouveaux emplois

Effectifs	Emplois	Indices	Effectifs	Emplois	Indices
<i>Personnel titulaire</i>			<i>Personnel non titulaire</i>		
1	Attache d'administration principal de 2 ^e classe	416-647	3	Charges de mission	277-611
2	Attaches d'administration de 1 ^{re} classe	492-631			
2	Attaches d'administration de 2 ^e classe	335-478			

2. — Evolution des dépenses en capital

Les dépenses en capital connaissent une évolution assez contrastée.

En effet, alors que les crédits, présumés d'équipement, du chapitre 56-02 s'effritent seulement légèrement en autorisations de programme (— 7,8 %) et continuent de croître en crédits de paiements sur la lancée des programmes d'investissement précédents (+ 7,7 %), les subventions d'équipement pour le tourisme social au titre VI diminuent de façon particulièrement nette (— 20 % en AP et — 50 % en CP).

D'autre part, tandis que la baisse des crédits est uniforme pour le chapitre 66-01 — qu'il s'agisse des villages de vacances (article 10) ou des campings-caravanings (article 20) — les différentes composantes du chapitre 56-02 n'évoluent pas de la même façon, avec la progres-

Evolution des dépenses en capital (en M.F.)	AP			CP		
	80	81	81/80	80	81	81/80
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat						
Chap. 56-01 Etudes pour l'aménagement touristique du territoire.....		0		0,5	0	
Chap. 56-02 Amenagements touristiques						
art. 10 Montagne.....	15	13,5	0,10 %	13,5	13	3,7 %
20 Littoral.....	7	5,4	22,8 %	6	4,8	20 %
30 Espace rural.....	17,48	17,48	0 %	12,8	17	+ 32,8 %
Total (chap. 56-02).....	39,48	36,38	7,8 %	32,3	34,8	+ 7,7 %
Titre VI - Subventions d'Equipement						
Chap. 66-01 Tourisme social						
art. 10 Villages de vacances	18,9	15,17	- 19,7 %	20	10	- 50 %
20 Camping et caravaning	22,5	18	20 %	20	10	- 50 %
Total (chap. 66-01).....	41,46	33,17	- 19,9 %	40	20	- 50 %
Totaux pour les dépenses en capital	81,55	69,5	- 14,7 %	72,8	54,8	- 24,7 %

sion de 32,8 % des crédits de paiement et le maintien des autorisations de programme concernant l'espace rural qui contrastent avec la diminution des dépenses consacrées à la montagne et au littoral.

Ce total de 146,8 MF en crédits de paiement et de 54,8 MF en autorisations de programme apparaît dérisoire en comparaison de l'importance économique des activités touristiques.

b) L'importance économique des activités touristiques.

Les premières estimations du compte satellite du tourisme, en cours d'élaboration, sont les suivantes :

- L'importance de la dépense nationale touristique : La dépense intérieure du tourisme (1) s'est élevée en 1978 à plus de 180 milliards de francs, dont 159 milliards de dépenses courantes et 21 milliards de dépenses en capital, ce qui représente environ 12 % de la consommation finale des ménages (résidents et non résidents) et 8 % du produit intérieur brut.

- La contribution du tourisme à l'équilibre de nos échanges extérieurs.

Que ce soit pour la Banque de France ou pour la Direction du Tourisme, les résultats des échanges au titre du tourisme avec l'extérieur laissent apparaître des excédents importants en 1978 et 1979 comme en témoignent les tableaux ci-dessous.

TABIEAU N° 1
ESTIMATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE
(En millions de francs)

	1979	1978	Variation 79/78	1977	Variation 78/77
Recettes.....	29 065	26 663	+ 9 %	21 541	+ 23,8 %
Dépenses.....	22 096	19 284	+ 14,6 %	19 274	+ 0,05 %
Soldes.....	+ 6 969	+ 7 379	—	2 267	—
Taux de couverture des dépenses par les recettes.....	131,5	138,3		111,8	

(1) Ensemble des dépenses réalisées en territoire métropolitain à l'occasion d'un déplacement touristique ayant un motif d'agrément, d'affaires ou de santé.

Tableau n° 2
ESTIMATIONS DE LA DIRECTION DU TOURISME
Excursionnistes non compris

(en millions de francs)

	1979	1978	Variation 79-78
Recettes	28 002	24 692,2	+ 11,4
Depenses	23 877	23 658	+ 0,9
Soldes	4 125	1 034,2	

Aux prix courants, les recettes touristiques de 1979 en matière de commerce extérieur ont représenté 5,78 % des exportations de biens et services, comme le montre le tableau ci-dessous, et 4,37 % des importations.

Année	Recettes touristiques	Exportations de biens et services valeur aux prix courants	Part des recettes dans les exportations
1977	21 541	379 439	5,68 %
1978	26 663	427 068	6,24 %
1979	29 065	503 263	5,78 %

Source : les comptes de la Nation 1979

- **La contribution du tourisme à la défense de l'emploi :** Le dernier recensement général de la population de février 1975, faisait apparaître qu'à cette date 580 000 personnes étaient employées de façon permanente dans des activités touristiques.

La Confédération des Industries Touristiques (COFIT) est arrivée de son côté à une estimation de 717 000 emplois touristiques.

De plus, d'après la même organisation, le tourisme se présenterait comme l'un des domaines qui a le plus d'effets indirects sur les autres secteurs économiques.

Ainsi le budget du tourisme apparaît-il donc comme d'une faiblesse dérisoire au regard de l'importance économique des activités touristiques.

Il n'est d'ailleurs pas non plus significatif de l'ensemble des dépenses consacrées par l'Etat au soutien de ces activités.

2) Un budget peu significatif en comparaison de l'ensemble des dépenses touristiques de l'Etat.

a) *au regard des crédits récapitulés dans l'annexe E du budget du tourisme.*

Le « bleu » du ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs consacre une annexe de sa section « tourisme » à une récapitulation partielle des crédits affectés à l'équipement touristique en 1979 et 1980.

Cette récapitulation qui ne porte que sur les autorisations de programme est fournie par le tableau suivant qui figure en page 187 du document précité.

A. — *Tableau récapitulatif des crédits affectés à l'équipement touristique en 1979 et 1980 et inscrits à d'autres budgets.*

Numéros des chapitres	BUDGET. CHAPITRE ET NATURE DE LA DEFENSE	Autorisations de programme en milliers de francs	
		1979	1980
	<i>Economie et Budget. — I. — Charges communes.</i>		
64-01	Aide pour l'équipement hôtelier	50 000	50 000
	<i>Transports.</i>		
63-30	Ports maritimes et protection du littoral	25 000	34 750
63-45	Voies navigables et ports fluviaux en métropole. — Subventions d'équipement	500	500
	<i>Premier Ministre. — I. — Services généraux.</i>		
55-00	Missions interministérielles d'aménagement	119 042	118 922
	Total	194 542	204 172

On constate, par une comparaison avec les chiffres indiqués dans le tableau p. 9, que **les autorisations de programme inscrites dans d'autres budgets (204,172 MF) sont d'un montant presque trois fois supérieur à celui des dépenses équivalentes prévues par le budget du tourisme.**

Encore ne s'agit-il que d'une récapitulation incomplète.

b) *en tenant compte des autres sources budgétaires de financement des activités touristiques.*

- les prêts du F.D.E.S.

D'après le dernier rapport du conseil de direction du Fonds de Développement Economique et Social (F.D.E.S.) ce dernier, par l'intermédiaire du crédit national et de la caisse centrale de crédit hôtelier, a consacré une dotation de 300 MF au financement de prêt d'équipement hôtelier et thermal.

Mais, en tenant compte des reports, le F.D.E.S. a disposé pour ces prêts de 521,89 MF, soit plus de trois fois le montant du budget du tourisme, et les versements cumulés depuis le 1^{er} janvier 1979, à la date de publication du rapport sus-visé, ont été de 505,37 MF.

- les aides au tourisme rural :

Les subventions accordées par le ministère de l'Agriculture sur son chapitre 61-80, et par le fonds de rénovation rurale étaient, de leur côté, en 1978 (dernière année pour laquelle les chiffres soient disponibles) d'environ 39 MF.

	Villages de vacances et gîtes communaux	Hébergements ruraux divers	TOTAL
Chap. 61-80	13,3 MF	9,3 MF	22,6 MF
FRR	11,12 MF	5,7 MF	16,82 MF
TOTAL	24,42 MF	15 MF	39,42 MF

- Les aides au tourisme social.

de son côté, le ministère de la santé a versé en 1978, une subvention globale de 12,9 MF aux maisons familiales de vacances,

7,3 pour des constructions neuves
et 5,58 pour des opérations de rénovation.

Votre rapporteur reviendra ultérieurement sur les problèmes que pose la coordination de ces divers fonds publics.

c) en tenant compte des sources de financement extrabudgétaire.

Les mêmes dépenses de tourisme social, reçoivent, en dehors du budget de l'Etat, des aides :

- des collectivités territoriales ou locales ;
- des caisses d'allocations familiales ;
- de la caisse des dépôts et consignations et de divers organismes de crédits (crédit commercial hôtelier et industriel, etc.)

Ces sources de financement sont loin d'être négligeables : la participation de la C.N.A.F. (Caisse Nationale d'Allocations Familiales) représente souvent jusqu'à 30 % du financement des différents projets (pour un montant global annuel d'environ 150 MF).

Les prêts bonifiés de la caisse des dépôts et consignations ont représenté en 1979 un montant d'environ 80 MF. L'importance de ces sommes en comparaison du budget du tourisme accentue l'impression que ce budget n'est pas significatif dans sa masse, il ne l'est pas non plus dans sa présentation.

B. — *Un budget peu significatif dans sa présentation*

Tel qu'il est présenté en loi de finances initiale, ce budget n'est pas non plus très significatif tant en raison des imperfections de sa nomenclature que des conditions de son exécution.

1°) Les imperfections de la nomenclature

Votre rapporteur déplorait ces dernières années tant l'absence d'individualisation de certaines dépenses que l'amalgame réalisé au sein de certains chapitres entre des dépenses hétérogènes, les deux phénomènes étant d'ailleurs liés.

Il s'agissait en particulier :

— de l'absence d'isolement des dépenses relatives à :

1. l'élaboration en cours d'un compte satellite du tourisme.

2. les frais d'accueil de journalistes et de promoteurs étrangers d'activités touristiques.

— de la confusion entre les dépenses relatives à la promotion du tourisme français auprès des Français d'une part et sur les marchés étrangers d'autre part.

— de l'amalgame réalisé au sein du chapitre 34-02 (matériel de l'administration centrale) entre des dépenses correspondant à des études et d'autres relatives à l'édition de brochures de propagande touristique.

— enfin, il semblait anormal à votre rapporteur que l'association F.I.L. (France Information Loisirs) puisse recevoir des subventions (d'un montant difficile à évaluer) de la part des services d'études et d'aménagements touristiques, alors qu'une ligne budgétaire spécifique (chapitre 44-01 article 40) avait déjà été créée pour couvrir les dépenses de cet organisme.

	SUBVENTIONS à F.I.L. - AP 1979
S.E.A.T.M. (Montagne)	1,8 MF
S.E.A.T.R. (espace rural)	2,15 MF (actions de commercialisation + actions d'information)

Les observations sur ces points de la Cour des Comptes ont d'ailleurs permis en 1981 de donner certaines satisfactions à votre rapporteur (voir II).

Mais l'imprécision de la nomenclature facilite également certaines pratiques irrégulières qui tendent à éloigner le budget exécuté du budget voté.

2°) Les différences entre le budget voté et le budget exécuté.

Ces différences tiennent d'une part à des transferts irréguliers entre différentes parties du budget du tourisme, et d'autre part, à l'abondement en cours d'année de certains chapitres par divers fonds interministériels.

a) *les transferts à l'intérieur du budget du tourisme*

Chaque année, l'exécution du budget du tourisme donne lieu à des transferts, contraires à l'ordonnance du 2 janvier 1959 et dénoncés par votre rapporteur, entre dépenses en capital et dépenses ordinaires.

Ces mouvements répréhensibles de crédits permettent de gonfler artificiellement, en loi de finances initiale, le chapitre d'équipement 56-02 à partir duquel se trouvent abondés en cours d'année, d'une part le chapitre de subventions 44-01, dont la dotation figurant dans le « bleu » est très éloignée du montant réel, et, d'autre part, plusieurs chapitres de dépenses de fonctionnement manifestement sont évalués.

D'autres mouvements de crédits assez curieux, permettaient avant 1980 aux délégations régionales du tourisme de recevoir des subventions de la part des comités régionaux de tourisme dont elles auraient pourtant dû assurer la tutelle !

Il faut reconnaître cependant que les transferts effectués en cours d'année à partir du chapitre réservoir 56-02 ont pu diminuer en nombre et en importance en 1980 grâce à une substantielle augmentation de plusieurs dotations des titres III et IV, notamment au chapitre 44-01 au

sein duquel ont été créées plusieurs lignes budgétaires spécifiques consacrées à l'association « France Information Loisirs » (article 40) et au groupement d'intérêt économique « Bienvenue France », (article 50).

b) *Les transferts d'origine extérieure au budget du tourisme.*

Mais le budget exécuté s'éloigne également du budget voté en raison de transferts, qui, eux, ne sauraient être condamnés, effectués en provenance de divers fonds d'intervention :

— Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et missions interministérielles ;

— Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) ;

— Fonds d'intervention pour les départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) ;

— Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) ; ou en provenance du Fonds de la formation professionnelle et de la formation professionnelle et de la promotion sociale (F.F.P.P.S.).

Ces transferts bénéficient essentiellement au tourisme social et au tourisme rural. Leur montant est assez important.

C'est ainsi qu'en 1979, le budget du tourisme a été abondé :

— à hauteur d'environ 37 MF par des crédits en provenance du budget des services généraux du Premier Ministre (FIAT, missions interministérielles ou FFPPS), affectés

- au versement de subventions (ch. 44-01) pour 19 MF,
- au tourisme social (ch. 66-01) pour 16,5 MF,

— à hauteur de 1,2 MF par le FIQV (ouverture de sentiers de randonnée),

— enfin, à hauteur de 2,6 MF par le FIDOM.

Soit un total de plus de 40 MF de crédits transférés au budget du tourisme dans le cours de l'année à partir d'autres budgets.

On notera que le chapitre « fourre-tout » 66-02 intitulé « subventions pour divers équipements touristiques » ne figure que pour mémoire dans le bleu de la loi de finances initiale et se trouve entièrement alimenté en cours d'année à partir du budget des services généraux du Premier Ministre (2,6 MF transférés en 1979).

UTILISATION DES CRÉDITS TRANSFÉRÉS
AU CHAPITRE 66-02 EN 1980

CORSE DU SUD	AJACCIO	Amenagement du sentier des Cretes	30 000
HERAULT	VALRAS PLAGE	Amenagement de la station balneaire	150 000
ILLE-ET-VILAINE		Aide a la petite hôtellerie rurale	100 000
ILLE-ET-VILAINE		Amenagement de gites ruraux	100 000
ILLE-ET-VILAINE	PLAGE DE VIGNEUX	Amenagement de la plage	37 500
MANCHE	BLAINVILLE-SUR-MER	Amenagement de sentiers de promenade	2 640
MANCHE	REGUEVILLE-SUR-MER	Amenagement de sentiers de promenade	2 640
MANCHE		Realisation d'auberges du terroir	192 000
SEINE-MARITIME	SOTTEVILLE-SUR-MER	Amenagement paysager sur la commune	3 720
SEINE-MARITIME	SAINTE-MARGUERITE-SUR-MER	Realisation de trois circuits pedestres	2 500
SEINE-MARITIME	FECAMP	Amenagement d'une aire de pique-nique	3 750
SEINE-MARITIME	VEULES-LES-ROSES	Amenagement d'une aire de pique-nique	3 625

D'autre part, en 1980, est apparue une nouvelle source de transferts avec la création du FIDAR.

Le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural de février 1980 a en effet décidé de consacrer 5,9 MF au développement du tourisme rural.

On remarquera enfin que certaines des sommes transférées du budget du Premier Ministre ont parfois été affectées à des dépenses ordinaires (promotion touristique par exemple).

Des différences aussi importantes entre budget voté et exécuté, même si seuls sont condamnables ceux des transferts effectués qui dénaturent les dépenses votées par le Parlement, ne pouvaient pas ne pas appeler un important effort de remise en ordre, portant en premier lieu sur la nomenclature budgétaire dont l'imprécision pouvait encourager des pratiques irrégulières.

Cet effort a commencé d'être entrepris dans la présentation du budget du tourisme de 1981, sous l'effet, notamment, des remarques présentées par la Cour des comptes dans son rapport public, mais il doit être maintenant poursuivi.

II. — UN EFFORT DE REMISE EN ORDRE QUI DOIT SE POURSUIVRE

L'effort de remise en ordre auquel l'administration du tourisme a commencé à procéder est donc en grande partie la conséquence des critiques qui lui avaient été adressées par la Cour des comptes dans son rapport au Président de la République de 1980.

A. — *Les critiques de la Cour des comptes et leurs conséquences*

1° Les critiques de la Cour

Votre rapporteur ayant indiqué en début de son rapport qu'il ne souscrivait pas à toutes les critiques adressées par la haute juridiction se doit d'opérer une distinction entre celles de ces critiques qu'il estime les mieux fondées et celles qu'il croit être plus discutables.

a) *Les critiques les plus justifiées*

- Le caractère peu significatif du budget du tourisme.

Les remarques de la Cour portant sur le caractère peu significatif du budget du tourisme rejoignent celles qui ont été exprimées par votre rapporteur dans la première partie de son rapport et qui ne faisaient que reprendre ses observations des années précédentes.

La Haute juridiction rappelle ainsi, à titre d'exemple, qu'en 1978, les crédits initiaux du budget du tourisme ont été majorés de 29 % en cours d'année, ceux du chapitre « Actions d'intérêt touristique » étant même multipliés par dix !

Elle dénonce, à raison, les imprécisions de la nomenclature budgétaire comme un facteur de confusion interdisant d'apprécier le véritable coût des opérations.

Elle constate, enfin, des anomalies dans la gestion des crédits, allant de la constante sous consommation des crédits d'équipement aux dépassements répétés de frais de déplacements, en passant par le camouflé d'aides à des associations en dépenses « d'impressions ou d'abonnements » ou par la reconduction, d'année en année, sans appel à la concurrence, de nombreux marchés de fournitures.

- La possibilité d'un co-financement plus large des dépenses de promotion.

Votre rapporteur fait siennes les remarques de la Cour portant d'autre part sur le caractère souhaitable d'un co-financement plus large de certaines dépenses de promotion touristique par les organismes autres que l'Etat qui pourraient en tirer profit.

Il reviendra sur ce souhait dans la troisième partie de son rapport.

- Les démembrements de l'Administration.

Il comprend également que la Cour ait pu être choquée par la nature des rapports existant entre certaines administrations et la Direction du tourisme.

Déjà, dans le rapport public de la Cour de 1978, avaient été évoqués les problèmes posés par certains démembrements de l'Administration, et plus particulièrement par les conditions de versement de subventions par la Direction du tourisme à des associations et notamment au Centre d'études et de promotion du tourisme.

Encore ne s'agissait-il dans ce dernier cas que de rétrocessions de subventions à des associations satellites du Centre et non pas de véritables détournements de fonds tels que ceux qui ont abouti à faire financer les frais de mission des membres du Cabinet du ministre de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs par l'Association Française d'Action Touristique (A.F.A.T.).

A ce sujet, la Haute juridiction, dans son rapport de 1980, commence par déclarer que « la procédure de la subvention est détournée de son objet lorsqu'elle permet de mener des actions relevant des attributions de l'Administration, hors du cadre des services compétents et indépendamment des règles qui président à l'emploi des crédits budgétaires ». Puis évoquant plus précisément les activités de l'A.F.A.T., elle dénonce l'association comme un « instrument de facilité administrative », après avoir rappelé que le service national d'accueil (S.N.A.) qui lui a été confié constituait déjà un démembrement caractérisé des services publics.

- Des circonstances atténuantes.

Néanmoins la Cour, dans ses critiques, reconnaît aux services du tourisme un certain nombre de circonstances atténuantes que votre rapporteur estime particulièrement justifiées.

Elle commence par rappeler les hésitations des pouvoirs publics quant à la place à réserver à ces services au sein de l'administration centrale de l'Etat, puis elle évoque les difficultés qui résultent pour la Direction du tourisme de la dispersion des crédits et des responsabilités dans plusieurs secteurs d'activité touristique, enfin elle reconnaît implicitement que les services du tourisme n'ont pas les moyens, notamment en personnel titulaire, de remplir correctement toutes les missions qui leur sont confiées.

b) *Les critiques les moins fondées.*

- Des remarques de portée interministérielle.

Aussi votre rapporteur considère-t-il que plusieurs des observations de la Cour s'adressent en vérité plutôt au Premier Ministre ou au ministre du Budget qu'aux services du tourisme qui subissent une situation dont ils ne sont pas responsables et qu'ils ne peuvent modifier.

Ainsi en va-t-il des remarques de la Haute juridiction portant sur :

- l'importance du nombre de contractuels dans les services du tourisme,
- la modeste participation de la direction du tourisme au financement des équipements touristiques,
- le manque d'efficacité des bureaux du tourisme.

La même remarque peut être faite en ce qui concerne les critiques de la Cour relatives au caractère incomplet de la réglementation dans des domaines qui semblent relever de la compétence du ministère de l'économie, comme les prix et les équipements touristiques, ou, en tout cas, dépasser la seule compétence du ministre de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, comme le problème du para-commercialisme en matière de voyages touristiques.

- Une généralisation abusive en ce qui concerne la portée des études touristiques.

D'autre part, votre rapporteur estime que les remarques de la Cour portant sur un passage particulier d'une étude sur l'évolution de la navigation de plaisance ne sauraient être étendues aux conclusions de toutes les études effectuées par les services du tourisme ou pour le compte de la direction du tourisme.

Sans doute s'est-il étonné dans son rapport de l'an dernier d'un certain dédoublement de la responsabilité des études touristiques entre

les services d'études et d'aménagement touristique, d'une part, et la sous-direction des études et recherches du ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs, d'autre part, mais il a en même temps fait état, dans ce même rapport, d'un effort de rationalisation tendant à mieux coordonner les projets, et à améliorer l'exploitation des résultats des études effectuées. Il croit, d'autre part, avoir démontré l'an dernier l'intérêt de plusieurs études en cours dont un grand nombre avait un caractère opérationnel. Il souhaitait d'ailleurs une intensification de l'effort d'études et de réflexion entrepris, afin de concilier la satisfaction de la demande touristique avec la prise en compte des contraintes qui affectent l'offre tout en évitant les gaspillages économiques financiers et économiques (comme ceux qui résultent, par exemple, d'une concentration excessive des vacances dans le temps et dans l'espace ou d'une mauvaise utilisation des possibilités d'hébergement existantes).

Il paraît incontestable qu'une réflexion préalable peut considérablement accroître la rentabilité des actions touristiques entreprises, et justifier par là même a posteriori le coût des études effectuées.

Ainsi, si des économies concernant les études auraient pu utilement être réalisées à l'intérieur du budget du tourisme, en 1981, en revanche, la suppression du chapitre 56-01 apparaît comme une mesure d'une brutalité excessive (voir plus loin B - 2°).

- L'utilité des comités régionaux de tourisme.

Si votre rapporteur ne peut que partager les critiques de la Cour relatives à l'absence de budgets de certains comités régionaux de tourisme et, partant, à l'insuffisance de contrôle sur l'utilisation des fonds publics qui leur sont attribués, en revanche il estime que leur rôle dépasse celui d'un simple organisme de relations publiques et souhaite que le droit à une certaine souplesse d'actions leur soit reconnu.

Même s'il ne partage donc pas entièrement tous les points de vue exprimés par la Cour des Comptes dans son rapport public de 1980, votre rapporteur n'en reconnaît pas moins que l'immense avantage de ce texte est d'avoir provoqué un début de remise en ordre dans l'organisation et le fonctionnement des services du tourisme (2° - a). Cependant, il estime que certaines des conséquences critiques de la Cour des Comptes ont été regrettables (2° - b) tandis que sur d'autres points la remise en ordre doit aller plus loin (B).

2° Les conséquences des critiques de la Cour des Comptes.

a) *Une conséquence heureuse : la réforme de la nomenclature budgétaire.*

CORRESPONDANCE ENTRE L'ANCIENNE ET LA NOUVELLE NOMENCLATURE
(une d'ensemble)

Ancien chapitre			Nouveau chapitre		
Numéro	Intitulé	Montant transféré	Montant reçu	Numéro	Intitulé
Administration centrale					
31-01		10,6	Total = 22,9 MF (180 emplois)	même numérotation	section commune Jeunesse et Sports et Tourisme
02	titulaires	0,9			
91-10	• rémunérations	0,9			
94	contractuels indemnités et allocations	1,4			
96	vacataires	0,134			
33-90					
91	• charges sociales	1,9			
92		0,370			
34-01	• déplacements	0,290			
92	• loyers	1,9			
	• parc automobile	0,990			
02	Matériel	11,7		34-13	Etudes générales
Bureaux à l'étranger					
34-11-20	déplacements	0,422	0,422	34-14	Promotion touristique
34-12-20	matériel	1,9	1,8	34-14-31	déplacements
34-14-10	propagande touristique	14,7	0,133	34-14-32	matériel + fonctionnement
34-14-20	(contributions)	(0,112)	12,7*	34-14-33	consommation d'énergie
			0,541	34-14-34	propagande
44-01	Actions d'intérêt touristique	1,047	0,857* + 1,5	34-14-11	marchés français
44-01-10	(propagande)	(0,597)	0,505	34-14-12	marchés étrangers
44-01-20	(organismes à vocation touristique)	(0,450)	5,6		
Délégations régionales					
34-12-10	matériel	1,6	0,189	34-12-11	consommation d'énergie
			1,476	34-12-12	matériel + fonctionnement

Le tableau ci-dessous rend compte de la profondeur et de la complexité de la réforme réalisée.

On retiendra plus particulièrement :

— le regroupement de la plupart des dépenses des bureaux à l'étranger ainsi que des crédits de propagande dans le chapitre 34-14 nouvellement intitulé « Promotion touristique » dont la dotation passe ainsi de 14,8 à 23,9 MF soit une augmentation (peu significative, il est vrai, étant donné les réaménagements d'autres articles) de 61,6 % ;

— l'éclatement du chapitre 34-02 (matériel) doté de 11,7 MF en 1980 entre la section commune et divers chapitres d'étude ou de promotion (l'ancien chapitre 34-02 finançait des éditions de brochures touristiques ainsi que les dépenses de matériel des services des études et statistiques) ;

— l'individualisation, au sein des dépenses de fonctionnement des bureaux à l'étranger et des délégations régionales, de celles relatives à la consommation d'énergie ;

— la distinction, depuis longtemps demandée par votre rapporteur, entre les dépenses de promotion effectuées d'une part sur les marchés étrangers et, d'autre part, sur le marché français ;

— la création d'un nouveau chapitre « Etudes générales » doté de 1,3 MF.

Votre rapporteur estime qu'une telle réforme de la nomenclature était souhaitable, dans son principe, cependant il indiquera plus loin dans ce rapport pour quelles raisons il estime que les mesures prises sont insuffisantes et incomplètes.

Il est également de bon augure que la ligne budgétaire consacrée à F.I.L. (Association France Information Loisirs) ait été fortement augmentée en 1981 ce qui doit permettre de lui éviter de recevoir en cours d'année des subventions de la part des services d'études et d'aménagement touristiques, car de tels mouvements de crédits étaient difficiles à suivre.

Il n'en demeure pas moins qu'un co-financement plus large des actions de cette association paraît nécessaire (voir III).

b) Une conséquence regrettable : la suppression du chapitre 56-01.

Pour des raisons qu'il a déjà indiquées, votre rapporteur croit à la nécessité de réaliser des études touristiques. Il constate qu'ailleurs qu'un

chapitre a été maintenu au titre III pour les études générales, on supprime le chapitre 56-01 concernant les programmes pluriannuels d'études opérationnels. Il s'agit pourtant des études qui sont le plus susceptibles de connaître un débouché pratique. D'autre part votre rapporteur se demande sur quels chapitres seront imputées les dépenses correspondantes, en crédits de paiements, aux programmes lancés les années précédentes et dont les plus intéressants sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU DES PROGRAMMES D'ÉTUDES
LES PLUS INTÉRESSANTS
en cours au 1-08-1980
Finances sur le chapitre 56-01**

	Coût total de l'étude	Montant des sommes versées au cours des exercices	
		79	80
Marche d'assistance technique pour l'établissement du compte du tourisme.....	358 500	161 871	100 942
Participation des transports en commun au dévelop- pement du Tourisme sur le littoral des Alpes- Maritimes.....	49 980		
Etudes préalables portant sur les critères d'implanta- tion d'un habitat social de loisirs au Cap d'Agde...	15 000		
Etude d'impact des ports de plaisance sur le dévelop- pement urbain des stations.....	50 000		
Situation et perspective des métiers de la plaisance...	81 750		
Etude sur les exemples d'aménagements légers pour la plaisance en France et à l'Étranger.....	50 000		
Etude préliminaire d'aménagements légers pour la plaisance des rivières de l'Hérault, l'Orb et l'Aude	55 000		
Analyse de la politique anglaise de protection et mise en valeur du littoral dans le cadre des Heritages Coasts.....	50 000		

Sans doute, du fait du retard fréquent des sociétés soumissionnaires dans leurs prestations, les crédits de ce chapitre faisaient-ils souvent l'objet de reports d'une année sur l'autre.

Sans doute le budget du tourisme devrait-il aussi apporter sa part à l'effort général de rigueur demandé à tous les ministères. Il paraît

cependant excessif d'avoir purement et simplement supprimé le chapitre 56-01 au lieu d'en réduire seulement la dotation.

Mais s'il estime que, concernant les études, les suites données aux observations de la Cour des Comptes ont été abusives, votre rapporteur juge cependant que sur d'autres points, et notamment en ce qui concerne la nomenclature et les transferts, la remise en ordre amorcée cette année doit aller plus loin.

B. — *Un effort de remise en ordre qui doit être poursuivi*

1° Les insuffisances de la remise en ordre effectuée :

a) *Concernant la réforme de la nomenclature.*

Si votre rapporteur est satisfait de la réforme réalisée en ce qui concerne d'une part l'éclatement du chapitre 34-02 (matériel - éditions - brochures) et d'autre part la distinction, opérée au sein des crédits de promotion, entre celles relatives au marché français et celles concernant les marchés étrangers, en revanche il déplore un certain nombre de lacunes et de mesures inopportunes. Tout d'abord, pourquoi le Parlement n'a-t-il pas été consulté ?

La nomenclature budgétaire ne doit-elle pas avoir d'abord pour objet de présenter les dépenses publiques aux assemblées parlementaires de la façon la plus précise et la plus claire possible plutôt que de faciliter la gestion des crédits par les services ?

Concernant les lacunes de la réforme réalisée, votre rapporteur regrette l'insuffisante individualisation des dépenses relatives à l'élaboration du compte satellite du tourisme, d'une part, et à l'accueil de journalistes et de promoteurs d'activités touristiques d'autre part. Il déplore en particulier l'amalgame réalisé au sein du nouveau chapitre de promotion entre ces dépenses d'accueil et des frais d'édition de brochures.

S'agissant des mesures jugées inopportunes par votre rapporteur, celui-ci estime que le suivi des dépenses de fonctionnement de la direction du tourisme ne sera pas facilité par leur inscription à une section commune à l'ensemble du ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs.

Mais ce qui lui paraît le plus regrettable dans la réforme réalisée c'est le maintien des possibilités précédentes de transferts entre dépenses en capital et dépenses ordinaires.

b) Le maintien des possibilités précédentes de transferts entre dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement.

Les réponses de l'administration aux observations de la Cour des Comptes rendent compte de façon inexacte des positions du Parlement sur le problème des transferts.

En effet, dans sa réponse à la Cour concernant les conditions d'utilisation du chapitre réservoir 56-02, la direction du tourisme déclare que « le Parlement a montré à maintes reprises son hostilité à un éclatement de ce chapitre entre les différentes rubriques correspondant à son utilisation définitive », alors que les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées ont constamment pris à ce sujet une position exactement inverse !

Quant à la direction du budget, sous prétexte de ne pas priver le Parlement d'une « vue d'ensemble » des crédits d'aménagement touristique, elle estime nécessaire de maintenir « l'objet et les conditions d'utilisation actuels des crédits du chapitre 56-02 » allant même jusqu'à affirmer que ces crédits sont utilisés « à la suite de mouvements de crédits prévus par l'ordonnance organique relative aux lois de finances », alors qu'il est patent que les transferts relevés chaque année modifient la nature des dépenses initialement votées et sont pour cette raison manifestement contraires aux dispositions de l'article 14 de l'ordonnance invoquée.

c) Le problème de la survivance de l'A.F.A.T. (Association Française d'Action Touristique) demeure en suspens.

L'Association Française d'Action Touristique, par l'étendue de ses missions, est apparue comme la « bonne à tout faire » de la direction du tourisme. Sans doute a-t-elle pu permettre de pallier certaines insuffisances de coordination et de moyens dans l'animation par l'administration des activités touristiques.

Mais, désormais, la création d'une ligne budgétaire consacrée à la promotion sur le marché français ne justifie plus d'après la direction du tourisme elle-même l'activité de l'A.F.A.T. dans ce domaine, pas plus d'ailleurs que ne semble désormais utile son action sur les marchés étrangers, depuis la création du GIE « Bienvenue France ».

Quant au service national d'accueil, actuellement géré par l'association, la direction du tourisme reconnaît que sa mise en régie pourrait fort bien être envisagée. Cependant, en l'absence d'une telle transformation et si la direction du budget refusait la création d'un chapitre doté de crédits évaluatifs destinés au financement des dépenses d'accueil, l'A.F.A.T. pourrait subsister afin de servir uniquement de cadre à la gestion du service national d'accueil.

2° Les propositions de votre rapporteur.

Votre rapporteur comprend fort bien que le financement de certaines actions publiques d'animation touristique puisse difficilement faire l'objet d'une prévision de répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipements.

Il reconnaît donc une nécessité de souplesse dans la gestion de certains crédits du budget du tourisme. Mais il n'en souhaite pas moins que les transferts réalisés en cours d'année au sein du budget du tourisme :

- soient le plus limités possible dans leur montant ;
- se contentent d'abonder des chapitres du titre IV et pas du titre III.

Il propose donc :

— **une imputation correcte en loi de finances initiale des dépenses de fonctionnement qui paraissent facilement prévisibles, (comme celles par exemple des services d'études et d'aménagement touristique) ;**

— **la scission du chapitre réservoir 56-02 en un chapitre du titre VI et un chapitre du titre IV, afin d'éviter l'effet de « trompe l'œil » de cette ligne budgétaire qui laisse croire à l'exécution par l'Etat de programmes d'investissement plus importants que ceux qui sont réellement prévus ;**

— **la création d'un chapitre provisionnel pour le financement des dépenses d'accueil.**

Si votre rapporteur estime donc que l'effort de remise en ordre de l'organisation et du fonctionnement des services du tourisme commencé cette année doit être poursuivi, il n'en rend pas moins hommage au dynamisme de ces services d'autant que leur action se trouve souvent entravée (voir III - B). Cependant, il est conscient du caractère apparemment discutable de certaines des orientations de cette action (III - C).

III. — UNE ACTION DYNAMIQUE MAIS PARFOIS ENTRAVÉE ET DONT CERTAINES DES ORIENTATIONS PEUVENT PARAITRE DISCUTABLES

A. — *Une action dynamique*

L'action des services du tourisme semble avoir été particulièrement dynamique ces dernières années, pour :

- 1° Mettre en relief l'impact du tourisme sur notre économie.
- 2° Associer tous les partenaires intéressés à la promotion du tourisme français.
- 3° Informer les français sur les possibilités touristiques de leur pays.

1° *La mise en relief de l'impact du tourisme sur notre économie.*

Votre rapporteur ne reviendra ni sur les résultats figurant dans la première partie de son rapport, ni sur les développements de ses rapports des années précédentes qui doivent d'ailleurs être enrichis par les observations écrites de notre collègue Edgar Pisani sur l'évolution du commerce extérieur français.

Il rappelle seulement que l'effort accompli pour l'élaboration d'un compte satellite du tourisme dans le cadre de la comptabilité nationale doit s'accompagner de la mise en place de centres régionaux d'observation des activités touristiques (C.R.O.A.T.).

Ces systèmes d'observation devront utiliser une méthode commune, basée sur les concepts du compte satellite national, afin de rendre possibles les comparaisons entre régions.

En raison de la grande faiblesse de la mesure du phénomène touristique dans les départements d'Outre-Mer et dans le cadre du Plan Triennal de Développement touristique de ces espaces, a été créé en février 1980, dans le département de la Réunion, le premier centre régional d'observation de l'activité touristique.

Un programme d'opérations statistiques a été défini qui conduira à l'établissement du compte économique annuel du Tourisme de la Réunion (première année de référence prévue : 1981).

Un centre interrégional destiné à couvrir les D.O.M. de la Guadeloupe, Martinique et Guyane sera également mis en place au début du quatrième trimestre de 1980.

L'intérêt de ces centres est :

- d'informer les différents acteurs régionaux concernés par le tourisme et de leur permettre de se concerter ;
- de permettre le stockage et la diffusion de l'information statistique sur le tourisme et les loisirs ;
- de jouer un rôle pédagogique pour développer l'étude économique du tourisme au niveau régional et infra-régional.

Le tout devant permettre une meilleure adaptation de l'offre à la demande au niveau local.

On rappellera, à ce sujet, que le groupe chargé d'étudier les problèmes du tourisme dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan a défini l'amélioration de la connaissance des activités touristiques comme un préalable à toute recherche d'une maîtrise de l'offre touristique, proposant la constitution, d'ici à 1985, d'au moins 15 C.R.O.A.T.

2° L'association des efforts de tous les partenaires intéressés à la promotion du tourisme français.

La direction du tourisme a su créer des structures permettant à tous les promoteurs d'activités touristiques (Etat, Régions, Collectivités Locales, entreprises, compagnies nationales, associations...) de se concerter et de joindre leurs efforts pour la promotion du tourisme français tant à l'étranger que sur le marché national.

Les instruments de cette concertation ont déjà été décrits par votre rapporteur les années précédentes.

Il s'agit :

- du Groupement d'Intérêt Economique Bienvenue France pour la promotion à l'étranger ;
- de diverses institutions dans lesquelles les mouvements associatifs sont représentés aux côtés du ministère, tels le Conseil Supérieur

du Tourisme, le Comité Consultatif des Agences de Voyages ou celui des Associations de tourisme ;

— des comités régionaux de tourisme.

- Sur le plan des responsabilités territoriales, l'objectif est de poursuivre dans la voie de la clarification des tâches mais aussi dans la recherche d'une collaboration accrue entre les efforts de l'Etat, des régions et des départements. Cette démarche a été engagée en 1978, avec la signature du protocole d'accord entre la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative et la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme. Elle a été poursuivie par la décision des présidents de comités régionaux de tourisme, de constituer une conférence permanente dont le ministre responsable est président de droit. Elle a été complétée par la signature, le 17 juin dernier, d'une importante convention entre le ministère et la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme, qui définit pour la première fois les attributions que l'Etat reconnaît à ces organismes.

- A l'étranger, l'action de restructuration, de coordination et de redéploiement de nos moyens de promotion se poursuit en même temps qu'est recherchée la définition d'une nouvelle image de marque de la France, plus ou moins globalisée suivant qu'il s'agit de marchés proches ou lointains.

Sur les marchés nord-américains a été entreprise une action visant à développer une catégorie de clientèle à revenus moins élevés sans négliger pour autant la clientèle de haut de gamme.

Concernant la répartition des tâches entre les bureaux à l'étranger et le G.I.E. Bienvenue France, « Bienvenue France » joue le rôle de prospecteur là où il n'existe pas de représentation, travaillant le marché jusqu'à ce qu'éventuellement, l'évolution de ce dernier permette l'implantation d'une représentation permanente...

Là où, au contraire, il existe une représentation, « Bienvenue France » peut être mobilisée par cette dernière, comme à Hambourg en novembre 1979 ou en Suède et à Copenhague, en mars 1980, pour regrouper tous les partenaires concernés par une action ponctuelle.

Parallèlement à ces actions concertées de prospection des marchés français et étrangers, la direction du tourisme, en exécution des recommandations du groupe de travail sur les loisirs, présidé par M. Jacques Blanc, a poursuivi un effort dynamique de démocratisation de l'information touristique à l'aide de l'Association France Information Loisirs (F.I.L.).

3° *L'information des français sur les loisirs touristiques dans leur pays.*

L'année 1980-1981 sera marquée, sur le plan de la documentation, par la mise en place d'un nouveau fichier des communes ainsi qu'une refonte totale de la documentation thématique afin d'en permettre une meilleure exploitation.

Par ailleurs, la réalisation du projet informatique de l'Association sera poursuivie, devant lui permettre de devenir un des centres serveurs du service de télématique touristique (S.T.T.), au même titre qu'Air France, Air Inter, la S.N.C.F., la S.N.C.M. ou le Club Méditerranée.

Enfin, F.I.L. continuera d'aider à la mise en place de centrales départementales de réservation des gîtes ruraux.

Le dynamisme avec lequel sont menées les actions qui viennent d'être décrites est d'autant plus méritoire que la direction du tourisme rencontre dans leur accomplissement de nombreux obstacles.

B. — *Une action entravée*

Il s'agit à la fois du caractère souvent inadapté de la réglementation, de la dispersion excessive des crédits d'équipement ou de l'insuffisance de certains moyens.

1° Des réglementations inadaptées.

Pour développer les activités touristiques en France en augmentant leur fréquentation par les touristes français et étrangers, il convient en premier lieu d'accroître notre capacité d'accueil, d'améliorer l'organisation de la mise en marché des produits touristiques en France et à l'étranger, et de faciliter l'effort d'aménagement des stations touristiques.

Pendant, l'existence ou l'inadaptation de certains textes juridiques ou fiscaux paraît freiner certains des facteurs les plus importants du développement de l'activité touristique en France.

Notre capacité d'accueil touristique pourrait presque être doublée si une meilleure mise en marché des meublés saisonniers était mise en place en France.

Mais les études menées à ce sujet ont fait apparaître que **le premier obstacle à la mise en location des résidences appartenant à des particu-**

liers était dû à la fiscalité très lourde et contraignante qui leur était appliquée.

La location saisonnière supporte, en effet, de nombreuses impositions donnant lieu à autant de déclarations et de versements distincts :

— T.V.A., taxe professionnelle, taxe d'habitation, droit de bail et taxe additionnelle au droit au bail (pour les locaux construits avant 1975), B.I.C.

Depuis janvier 1978 date à laquelle le taux de 7 % a été adopté pour la T.V.A. des locations de locaux meublés, aucun aménagement de la fiscalité favorable au loueur de meublé n'est intervenu ; au contraire, des mesures ont été prises qui ont renforcé encore les charges du loueur.

Cette fiscalité, dont le caractère dissuasif pousse à la fraude ou à la fermeture de ce type d'hébergement de loisirs, mérite d'être révisée afin d'encourager l'ouverture des résidences privées qui offre l'avantage de développer sans investissement nouveau la capacité d'accueil en France.

Parallèlement à cette réforme de la fiscalité des meublés saisonniers il conviendrait de faciliter leur commercialisation, régie par des textes qui brident les initiatives et ne permettent pas à ce secteur de gagner les marchés étrangers.

Certaines des conditions imposées par les textes régissant les locations saisonnières sont inadaptées à ce marché et freinent son expansion tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

Par ailleurs, des obstacles fiscaux et juridiques freinent également la mise en marché des produits touristiques français par les Agents de voyages spécialisés.

En effet, la T.V.A. applicable aux agents de voyages est organisée de telle manière qu'elle produit des effets inverses à l'objectif poursuivi par le gouvernement qui consiste à accroître l'aptitude du secteur touristique à produire des devises en augmentant le flux du tourisme étranger en France et en modérant la croissance du tourisme français vers l'étranger.

Une telle fiscalité incite les agences à programmer des voyages à l'extérieur de nos frontières et les décourage dans leur tentative de promouvoir la France, privant l'action gouvernementale d'un appui qui pourrait être précieux.

Un développement plus satisfaisant des activités touristiques suppose également un effort d'aménagement des « stations touristiques » qui semble impliquer une amélioration de notre législation afin de soutenir la fonction touristique des collectivités locales.

La responsabilité des communes en termes administratifs et financiers s'accroît avec l'importance des phénomènes saisonniers qui caractérisent l'activité touristique (les 10 000 habitants de Chamonix reçoivent plus de 60 000 séjournants et visiteurs par jour en plein été) et les municipalités sont amenées à assurer des fonctions diverses, de l'aménagement et de l'équipement à l'organisation, l'animation et la sécurité.

Certes, depuis la suppression de la taxe locale un concours particulier du V.R.T.S., puis plus récemment de la dotation globale de fonctionnement tient particulièrement compte des surcharges que supportent les budgets municipaux sans contrepartie de recettes suffisantes (on sait notamment que si les hôteliers supportent des taxes professionnelles notables, les commerçants de détail n'en supportent pas à proportion de leur clientèle supplémentaire). Si les hébergements touristiques constituent bien un critère de distribution du concours particulier de la D.G.F., certains d'entre eux sont sous estimés (meublés, para-hôtellerie) et les équipements de loisirs ou sportifs ne sont pas pris en compte.

Dans le même temps, on constate que les dispositions législatives et réglementaires régissant des systèmes statutaires spécifiques aux communes touristiques ne sont plus adaptés à l'évolution récente des « communes entreprises » touristiques (procédure du classement de la loi de 1919 — statut des offices de tourisme municipaux de la loi de 1964 — fragilité du statut associatif des offices de tourisme).

A ces obstacles fiscaux et juridiques s'ajoutent pour la direction du tourisme des difficultés tenant à la dispersion des crédits d'équipement, notamment en ce qui concerne le tourisme rural et le tourisme social.

2° Une dispersion excessive des crédits d'équipement.

a) *Concernant le tourisme rural.*

Le tableau suivant donne un aperçu de la diversité des sources de financement du tourisme rural (encore ne s'agit-il que de crédits budgétaires).

L'évaluation du montant des crédits est, de plus, rendue difficile par la différence des niveaux auxquels ces derniers se trouvent gérés.

	Montants (millions)		Niveau gestion
	1979	1980	
— Tourisme			
Chapitre 56.02-30.....	11,2	13,5	national
Chapitre 56.02-10 (enveloppe moyenne montagne).....	1,8	0,1	national
Chapitre 66.01-10 (villages de vacances).....	5,0	5,5	national
Chapitre 66.01-20 (camping et caravaning).....	8,0	8,0	national
— Agriculture			
Chapitre 61.80-30			
Hebergements (estimation).....	30,0	30,0	départemental
FIDAR (estimation).....	25,0	25,0	national
FAR (estimation).....	15,0	15,0	national
Chapitre 61.92-70 (sentiers de grande randonnée).....	?	?	départemental
— Environnement et cadre de vie			
Chapitre 65.23-40.....	2,9	2,8	national
TOTAL.....	98,9	99,9	

Il semble, de surcroît, que le fonctionnement de la « conférence des directeurs », instituée en août 1979, pour coordonner l'action des ministères concernés ait été perturbée par le remplacement de deux de ses membres ainsi que par l'absence de fonctionnaire de grade assez élevé pour représenter les services d'études et d'aménagement. Un tel phénomène est d'ailleurs d'autant plus regrettable que les actions de développement du tourisme rural paraissent bien orientées avec notamment, après le succès des opérations pays d'accueil, l'accent mis sur les loisirs de proximité et l'intégration de l'habitat de loisir dans le cadre d'opérations plus globales (villages éclatés, etc.).

Nombre	Unité	1976	1977	1978	1979	1980
Guides loisirs						
Accueil.....	région	—	—	—	9	13
S.R.D.L. (1).....	»	3	5	8	10	13
Centrales de réservation						
.....	département	—	—	7	12	17
Opérations de pays.....						
.....	opération	19	51	86	93	90
.....	gîte	14 465	17 157	18 709	21 025	23 352

(1) Schémas régionaux de développement des loisirs.

La dispersion des crédits et des responsabilités en matière de tourisme rural n'a pas empêché néanmoins que soient atteints les résultats suivants pendant la durée du VII^e Plan (voir tableau page 34).

b) Concernant le tourisme social.

La multiplicité des sources de financement des opérations de tourisme social, dont il a été traité dans la première partie de ce rapport, présente de graves inconvénients : elle nécessite des montages financiers d'une telle complexité qu'il en résulte à la fois un allongement des délais de réalisation des programmes et une mauvaise consommation des crédits budgétaires.

Ainsi, pour l'article 10 (villages de vacances) du chapitre 66-01, existe un décalage moyen d'un an et demi à deux ans entre l'engagement de la subvention en autorisation de programme et le versement des crédits de paiement ; ce décalage est dû :

1) à la durée nécessaire à la mise au point définitive des projets (appels d'offre - plans d'exécution) qui nécessite des dépenses ne pouvant être supportées qu'après l'assurance de l'octroi d'aides financières publiques.

2) aux moyens financiers limités des promoteurs (communes ou associations) qui doivent compléter leur plan de financement avant d'entreprendre les travaux. La subvention de l'administration du tourisme intervient généralement en premier. Elle est, bien que d'un montant souvent limité, indispensable à l'obtention des autres aides (en particulier les subventions des Caisses d'Allocations Familiales, des régions, la Prime Spéciale d'Equipement Hôtelier, les prêts du FDES ou du Crédit Agricole).

Au moment de l'engagement de la subvention du chapitre 66-01 article 10, la Direction du Tourisme s'assure de l'accord de principe des autres organismes cofinanciers, mais un délai moyen de 3 à 4 mois s'écoule encore entre cette décision et la notification officielle des autres financements qui conditionne le démarrage des travaux.

L'importance des délais est due enfin aux procédures administratives d'engagement et de contrôle au moment du paiement dont la durée moyenne s'avère être d'environ 6 mois à un an entre l'engagement de la subvention et le début du paiement d'une première tranche d'un montant de cette subvention.

Dans ce cadre, les transferts du FIAT ne s'effectuent pas toujours pour les opérations ponctuelles dans les conditions appropriées pour ce type d'investissements dont le montage est complexe.

En effet, la programmation des opérations n'est pas toujours définitive au moment où la DATAR effectue le transfert.

L'administration du tourisme doit, dans ce cas, attendre le moment opportun pour effectuer la décision d'attribution sur le chapitre 66-01 (parfois un an après) et les crédits de paiement transférés apparaissent alors en report sur le ou les exercices budgétaires suivants.

Sur la suggestion de l'administration du tourisme, une amélioration du rythme de consommation a été apportée à la fin de l'année et en début de 1980 par le versement du montant de la subvention en plusieurs tranches, dont une partie non négligeable au commencement d'exécution des travaux ou à l'acquisition des terrains, permettant ainsi d'éviter, aux promoteurs l'obligation de contracter des prêts-relais à des taux d'intérêt élevés.

Cependant, la stagnation ou la réduction des aides publiques consacrées au développement des hébergements familiaux de vacances ne permettent pas d'envisager dans l'immédiat une simplification des montages financiers des opérations. Les plans de financement font au contraire intervenir de nouveaux participants : établissements publics régionaux, remboursement de la T.V.A. sur le Fonds des compensations de la T.V.A. pour les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des collectivités locales, souscriptions de lits de collectivités locales, comités d'entreprise, mutuelles ou services sociaux d'administrations.

C'est l'administration chargée du tourisme qui assure, pour les projets auxquels elle participe, la coordination des financements (subvention, prime spéciale d'équipement hôtelier et prêts sur F.D.E.S.) en liaison avec les autres ministères et missions intéressés ainsi qu'avec la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

Il paraît cependant nécessaire qu'un regroupement de crédits intervienne au profit de la direction du tourisme pour accroître l'efficacité de l'action de l'Etat en faveur du tourisme social, toutefois, un tel accroissement des responsabilités de la direction nécessiterait un renforcement de ses moyens qui sont souvent insuffisants.

3° Des moyens insuffisants.

L'administration du tourisme semble souffrir surtout d'une insuffisance de moyens en personnel, qui se fait sentir notamment au niveau des services extérieurs et dans les bureaux à l'étranger.

a) *En ce qui concerne les services extérieurs du tourisme.*

La Cour des Comptes a noté avec justesse dans son rapport public de 1980 que le caractère nécessairement décentralisé de l'animation touristique rendait souhaitable que la direction du tourisme soit dotée de services extérieurs solides, au contact de tous les pôles d'activité.

Mais, comme l'a également remarqué la haute juridiction, les délégués régionaux ne sont que des agents contractuels et ne peuvent dès lors, ni exercer les attributions réglementaires de l'administration du tourisme — celles-ci étant confiées aux préfets de département — ni exercer les pouvoirs d'un ordonnateur secondaire, ce qui explique que les dotations soient entièrement gérées par l'administration centrale, même lorsqu'il s'agit des dépenses de fonctionnement les plus modestes.

Il paraît dans ces conditions souhaitable de **solidifier les infrastructures locales touristiques en créant des services départementaux** ou, à défaut, en confiant certaines responsabilités touristiques aux directeurs départementaux de la jeunesse et des sports, et en confiant la responsabilité des délégations régionales à des fonctionnaires titulaires.

b) *En ce qui concerne les bureaux à l'étranger.*

La Cour des Comptes a également observé dans son dernier rapport public que les bureaux à l'étranger ne disposaient pas de tous les moyens nécessaires pour remplir leur mission de propagande touristique et de prospection des marchés.

Dès lors ils ont utilisé divers palliatifs, tels la collaboration avec les compagnies nationales aériennes ou l'appel à des agences privées et à des tour-opérateurs étrangers.

Dépourvus de l'autonomie financière, ils ont également eu recours, pour rassembler des participations d'organismes publics ou privés, à des comptes bancaires ouverts au nom de l'Association française d'action touristique — dont il a déjà été question — et tenus par un des agents de la représentation qui pouvait ainsi recruter du personnel dont la situation juridique apparaissait comme pour le moins confuse.

Il faut dire qu'étant donné l'**insuffisance de la dotation du chapitre 31-13**, la rémunération du personnel étranger ne pouvait être assurée convenablement, compte tenu de l'inflation mondiale, que pour un effectif réel inférieur à celui qui était autorisé et moyennant le blocage de postes de contractuels français.

La situation cependant s'est un peu améliorée en 1979 et en 1980.

Il conviendrait d'après votre rapporteur de doter convenablement en loi de finances initiale les chapitres de fonctionnement habituellement alimentés en cours d'année, afin de faciliter à la fois la gestion des crédits par les services bénéficiaires et le contrôle du Parlement.

Ainsi le dynamisme des services du tourisme peut-il se trouver freiné par des obstacles fiscaux et réglementaires ou par une insuffisance de moyens, ce qui ne veut pas dire cependant que toutes les orientations suivies par la direction du tourisme paraissent indiscutables.

c) Un partage discutable entre promotion touristique et tourisme social.

1° Des comparaisons difficiles.

L'appréciation de l'importance des parts du budget du tourisme respectivement consacrées à la propagande touristique d'une part, et au tourisme social, d'autre part, doit être faite en tenant compte de plusieurs facteurs :

Tout d'abord les objectifs de l'effort de promotion et du développement du tourisme social ne doivent pas être présentés comme concurrents mais complémentaires.

Ensuite, il doit être tenu compte des transferts qui viennent abonder en cours d'année les subventions au tourisme social.

a) Des objectifs qui ne sont pas antinomiques.

Certes l'effort de propagande des services du tourisme, qui mobilise une part de plus en plus importante des dépenses du budget du tourisme, est le plus souvent orienté vers une clientèle différente de celle du tourisme social, mais ce n'est pas toujours exclusivement le cas.

Ainsi la promotion du tourisme rural, par exemple, ou bien les efforts de F.I.L. pour démocratiser l'information touristique, vont-ils dans le sens de l'élargissement de l'accès des français aux loisirs touristiques.

D'autre part, toutes les réalisations de villages de vacances ne sont pas faites dans un but non lucratif comme en témoigne le tableau ci-dessous :

**ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ D'HÉBERGEMENT
DES VILLAGES DE VACANCES**

Années	Nombre de villages		Nombre de lits	
	non lucratif	commercial	non lucratif	commercial
1975		430	135 000	
1976		465	148 000	
1977	395	80 (1)	141 000	25 000 (1)
1978	451	90 (1)	155 000	30 000 (1)
1979	482	95 (1)	163 649	35 000 (1)
1980	533 (2)	100 (1)	184 742 (2)	40 000 (1)

(1) Estimation.

(2) Actualisation du recensement au 1^{er} Juillet 1980.

Enfin, certaines opérations de tourisme social peuvent être réalisées avec l'apport de capitaux étrangers moyennant par la suite une fréquentation de touristes étrangers proportionnelle à cet apport (cas du village de vacances franco-belge de Cap d'Agde).

Le tourisme social peut donc rapporter des devises !

Il faut également rappeler, avant d'effectuer des comparaisons entre dépenses de tourisme social et dépenses de propagande touristique que des transferts importants peuvent venir en cours d'année modifier les dotations initiales (voir la première partie du rapport).

b) Des données modifiées par les transferts.

Il a déjà été rendu compte, en début de ce rapport, des transferts effectués en cours d'exercice budgétaire en provenance de divers fonds interministériels ou fonds d'intervention (FIAT, FIDAR, FIQV, FIDOM) à destination du budget du tourisme.

Les missions interministérielles d'aménagement touristique interviennent également : c'est ainsi que la mission pour l'Aquitaine (MIACA) a apporté au budget du tourisme en 1980 une contribution de 3,5 MF pour des opérations de tourisme social sur le littoral dans le cadre du troisième objectif de l'action n° 1 du P.A.P. 24.

Au total le chapitre 66-01 (tourisme social) a bénéficié en 1979, en crédits de paiement, de près de 10 MF de transferts du FIAT comme en témoigne le tableau suivant :

AM (1) du 16 février 1979 (JO du 6 mars)	: AP		
	CP	+ 500 000	: Village de vacances de Guillaumes (Alpes-Maritimes)
AM du 8 juin 1979 (JO du 22 juin)	: AP	+ 1 250 000	: Village de vacances en Aquitaine
	CP	+ 2 780 000	: VVF SOULAC, campings de Grayan et Mimizan
AM du 12 juillet 1979 (JO du 22-07)	: AP	+ 500 000	: Village de vacances de Guillaumes (Alpes-Maritimes)
	CP	+ 250 000	
AM du 23 octobre 1979 (JO du 1 ^{er} -11)	: AP	+ 3 300 000	: Subvention camping au Vieux Boucau (Landes)
	CF	+ 3 000 000	: Operations V.V. et camping en Aquitaine
AM du 28 novembre 1979 (JO du 11-12)	: AP		
	CP	+ 3 500 000	: V.V. camping
AM du 31 décembre 1979 (JO du 10-01-80)	: CP	+ 6 481 000	

Mais, dans le même temps, il est incontestable que les dépenses de promotion ont bénéficié également de transferts, dans des proportions sans doute encore plus importantes.

Les transferts, n'atténuent donc en rien la disproportion qui peut être constatée en loi de finances initiale entre dépenses de tourisme social et dépenses de promotion touristique.

2° Une disproportion choquante.

a) *L'importance des dépenses de promotion dans le budget du tourisme.*

D'après la présentation fonctionnelle du budget du tourisme, les activités de promotion et celles des bureaux à l'étranger représentent en 1981 un total d'environ 35,5 MF.

BUDGET TOURISME 1981

Présentation fonctionnelle

DÉPENSES ORDINAIRES

I. — Frais de fonctionnement	
1) Section commune.....	26 290 284
2) Section tourisme.....	32 299 569
II. — Etudes générales.....	1 338 316
III. — Activités de promotion et bureaux à l'étranger.....	35 498 411
A reporter.....	95 426 580

(1) AM : Arrêté ministériel.

Mais ce total de 35,498 MF ne prend pas en compte les frais de fonctionnement dont certains, comme ceux des bureaux à l'étranger, n'ont pas de raison d'être en dehors des activités de promotion.

Présentation fonctionnelle développée du budget du tourisme en 1980

DEPENSES ORDINAIRES

I. — Frais de fonctionnement		
1) Administration centrale.....	20,3	MF
2) Délégations régionales et commissions interministérielles.....	7,3	MF
3) Bureaux à l'étranger.....	20,8	MF
	50,4	MF
II. — Frais de publicité		
1) Dépenses faites en France :		
a) documents imprimés (affiches, brochures, dépliants).....	7,12	MF
b) moyens audio-visuels (cinéma, télévision, expositions).....	1,5	MF
c) service d'accueil.....	2,2	MF
2) Dépenses faites à l'étranger		
Campagnes de publicité des Bureaux à l'étranger et actions de promotion.....	14,8	MF
	25,7	MF
III. — Etudes et statistiques.....	0,538	MF
IV. — Subventions		
1) Syndicats d'initiative.....	1,049	MF
2) Comités Régionaux de Tourisme.....	1,251	MF
3) Associations de tourisme social et culturel.....	0,836	MF
4) F.I.L.....	1	MF
5) G.I.E.....	2,5	MF
	83,3	MF

D'après la présentation par action du Bleu du budget du tourisme

Crédits de paiement en 1980	
01 Administration centrale.....	section commune
02 Délégations régionales.....	8,12 MF
03 Promotions et actions d'intérêt touristique.....	61 MF
04 Equipements touristiques.....	54,8 MF
	123,9 MF

Une présentation plus détaillée du budget du tourisme permet d'aboutir en 1980, pour les dépenses de propagande touristique au sens large (y compris les frais de fonctionnement des bureaux à l'étranger) à un total supérieur à 60 MF qui correspond à peu près à celui de l'action 03 (Promotion et actions d'intérêt touristique) dans le « bleu du tourisme » en 1981.

b) *Une disproportion choquante.*

Ces dépenses de propagande au sens large (correspondant à l'action 03) représentent donc presque la moitié du budget du tourisme (hors administration centrale) et plus du triple des crédits de paiement inscrits au chapitre 66-01 pour 1981.

Aussi approximatifs que soient ces chiffres et quel que soit l'intérêt évident des actions de promotion et d'intérêt touristique financées par les chapitres 34-14 et 44-01, **une telle disproportion n'en peut pas moins paraître choquante, d'autant que les objectifs du VII^e Plan en matière de tourisme social ont été réalisés à moins de 50 %** (voir le tableau ci-dessous) et que les événements de cet été ont montré l'ampleur des besoins restant à satisfaire en matière de camping.

TOURISME SOCIAL

Taux de réalisation du VII^e Plan
(en milliers de francs 1975)

	1976	1977	1978	1979	1980	Total VII ^e Plan	Taux de réalisation, en pourcentage
1 - Villages de vacances							
- P.A.P. 23 (zone rurale)	6 340	5 873	3 060	3 817	3 432	22 522	75,07
- P.A.P. 24 (littoral)	3 317	5 285	9 535	9 344	8 402	35 883	36,06
TOTAL	9 658	11 158	12 595	13 161	11 834	58 406	41,10
2 - Camping							
- P.A.P. 23 (zone rurale)	4 345	4 195	4 207	5 552	4 992	23 291	50,63
- P.A.P. 24 (littoral)	5 313	7 551	11 092	10 063	9 048	43 067	42,22
TOTAL	9 658	11 746	15 300	15 615	14 040	66 358	44,84
TOTAUX PAR PAP							
- P.A.P. 23 (zone rurale)	10 685	10 068	7 267	9 369	8 424	45 813	60,28
- P.A.P. 24 (littoral)	8 630	12 836	20 628	19 407	17 450	78 951	39,18
Total général pour les équipements de tourisme social	19 316	22 904	27 895	28 776	25 874	124 765	44,95

3° Un double problème.

L'intérêt et la nécessité des actions de promotion ne pouvant être mis en doute, étant donné leurs incidences sur notre balance des paiements, un double problème doit être résolu :

- celui d'un élargissement du cofinancement de certaines dépenses de promotion ;
- celui, beaucoup plus difficile, d'une adaptation de l'offre à la demande en matière de tourisme social.

a) *La nécessité d'un élargissement du cofinancement de certaines dépenses de promotion.*

Le Groupement d'Intérêt Economique « Bienvenue France » a réussi à susciter une participation importante des partenaires privés de l'Etat aux dépenses de promotion du tourisme français à l'étranger.

Budget du G.I.E. en 1980

	Etat (D.T.)	Total
Fonctionnement.....	1 MF	1,9 MF
Promotion.....	1,5 MF	6,5 MF
	<hr/>	<hr/>
	2,5 MF	8,5 MF

Sur un total de 8,5 MF, en effet, l'Etat n'est intervenu qu'à hauteur de 2,5 MF, ce qui paraît satisfaisant.

Il conviendrait d'obtenir également une participation privée au développement des activités de l'Association F.I.L. (France Information Loisirs), d'autant que cette association, en dehors de ses activités d'information, participe à des opérations de commercialisation, comme la mise en place de centrales départementales de réservation.

Il paraît d'autre part particulièrement regrettable que l'Etat soit obligé de consacrer des sommes importantes au soutien de certaines des activités touristiques qui devraient s'avérer les plus rentables comme le thermalisme ou le tourisme de congrès, car c'est le tourisme social qui risque ainsi de faire les frais des carences de l'initiative privée.

Il paraît, en effet, être plus dans la nature du tourisme social que dans celle des activités de promotion de requérir l'aide des pouvoirs publics. Pourtant l'Etat ne peut se permettre, dans les circonstances de

crise économique où nous sommes, de ne pas suppléer les insuffisances de l'initiative privée dans les secteurs d'activité touristique les plus profitables à l'équilibre de notre balance commerciale.

b) La difficulté d'adapter l'offre à la demande en matière de tourisme social.

- En ce qui concerne le camping.

L'insuffisance la plus criante d'adaptation de l'offre à la demande en matière de tourisme social concerne le camping.

Malheureusement, il ne s'agit pas uniquement que d'un problème de fonds publics.

Le camping souffre d'une mauvaise image de marque, en raison de sa rentabilité douteuse, à la fois auprès des promoteurs et des collectivités locales.

Les terrains disponibles se font de plus en plus rares (en particulier sur le littoral) et deviennent parfois d'un coût prohibitif.

La concentration de la fréquentation dans l'espace et dans le temps pose non seulement des problèmes de rentabilisation des investissements mais également des problèmes sanitaires et d'ordre public.

La libération des prix, d'autre part, ne peut qu'avoir pour contrepartie une amélioration des prestations offertes aux campeurs. Les mesures prises jusqu'à présent ne paraissent en tout cas n'avoir été que des expédients (aires de délestage, opérations camping guidages, tentative de limitation du camping sauvage, extension aux bords du Verdon de la zone primable pour les primes spéciales d'équipement).

Il paraît donc sage d'attendre, avant de se prononcer sur ce difficile problème, les conclusions de la mission confiée au député du Rhône, Roger Fenech.

- En ce qui concerne les autres formes d'hébergement social.

L'orientation, qui paraît bonne, suivie par la direction du tourisme consiste à tenter d'abaisser les coûts des opérations en rendant certaines normes de construction moins exigeantes, et d'améliorer l'intégration des équipements dans les sites, en favorisant les hébergements légers et dispersés.

Un arrêté, très attendu, est en préparation sur les parcs résidentiels de loisirs qui auront une vocation mixte résidentielle et hôtelière et ne comprendront que des habitations légères.

Comme pour le camping, l'on se trouve dans une période d'attente de nouvelles directives et, dans l'instant présent, les inconvénients, déjà signalés de la dispersion des crédits et des responsabilités continuent de produire leurs effets néfastes.

CONCLUSION

En raison de l'effort de remise en ordre entrepris et parce que les orientations qui lui paraissent discutables sont imposées par les carences de l'initiative privée, votre rapporteur vous propose l'adoption de ce budget. Néanmoins, il tient à ce que soient suivies d'effets les observations qu'il présente, au nom de la commission des finances, concernant :

— une meilleure individualisation de certaines dépenses (accueil et compte du tourisme);

— la limitation des transferts entre dépenses d'équipement et de fonctionnement;

— un cofinancement plus large de certaines dépenses de promotion;

— la continuation, par des études, d'un effort de réflexion préalable à l'action;

— l'affectation d'une meilleure part des crédits au tourisme social.

Il souhaite d'autre part une moindre dispersion des crédits d'équipement touristique et une unification des responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans ce domaine.

Il lui paraît souhaitable enfin d'augmenter les moyens des services du tourisme à l'étranger ainsi qu'au niveau régional et départemental.

La tâche la plus difficile qui incombe désormais à la direction du tourisme est de concilier, devant la crise économique, l'élargissement des français aux loisirs et la recherche des devises touristiques indispensables à l'équilibre de notre balance des paiements.

C'est à la réussite des services du tourisme dans cette tâche de conciliation que sera jugé le succès de la politique touristique du gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 15 Octobre 1980 — Présidence de M. Edouard Bonnefous, président. — La commission a procédé, sur le rapport de M. Yves Durand, rapporteur spécial, à l'examen du budget du tourisme. Après avoir rappelé que ce budget, d'un montant de 146,8 millions de francs, n'était significatif ni dans sa masse, en comparaison de l'importance économique du tourisme et des autres aides publiques aux activités touristiques, ni dans sa forme actuelle, en raison des imprecisions de la nomenclature budgétaire et des conditions dans lesquelles il était exécuté, M. Yves Durand, a présenté à la commission les observations suivantes :

Il a tout d'abord estimé que les modifications de la présentation des dépenses ordinaires réalisées cette année, tout en rendant impossibles les comparaisons en pourcentage entre principales dotations de 1980 à 1981, n'étaient pas entièrement satisfaisantes, et il a regretté de ne pas avoir été consulté pour leur mise au point, tout en reconnaissant qu'il avait été tenu compte, sur certaines questions, des remarques qu'il avait formulées.

Il a demandé que certaines dépenses de fonctionnement, qui pouvaient être évaluées dès la loi de finances initiale, soient correctement imputées dans le projet de budget présenté au Parlement, afin d'éviter les transferts en cours d'année entre dépenses en capital et dépenses ordinaires. Il a souhaité, en outre, que le chapitre « Réservoir » 56-02 soit scindé en un chapitre d'équipement et un chapitre de fonctionnement.

Il s'est demandé également pour quelles raisons les dépenses afférentes à l'accueil de journalistes ou de promoteurs étrangers d'activités touristiques n'étaient pas individualisées en un chapitre provisionnel.

Abordant ensuite l'examen des priorités de ce budget, il a noté que les dépenses de promotion semblaient y occuper une part de plus en plus importante au détriment des subventions d'équipement au tourisme social, mais il a relevé que ces dernières se trouvaient souvent abondées en cours d'année, soit à partir de fonds interministériels, soit à l'occasion de lois de finances rectificatives.

Il a estimé cependant que la disproportion entre les deux catégories de dépenses était choquante car le VII^e Plan n'avait été exécuté qu'à moins de 50 % en matière de tourisme social tandis que les dépenses de promotion, selon les estimations mêmes de la Cour des Comptes, pourraient être cofinancées plus largement par les participants aux activités touristiques autres que l'Etat. Il en est venu, à ce stade de son exposé, à l'examen des remarques adressées par la haute juridiction à la direction du tourisme et s'est interrogé sur l'opportunité de la dissolution de l'Association Française d'Action Touristique (A.F.A.T.).

Il a enfin déploré la dispersion des crédits et des responsabilités en matière d'équipements touristiques, car cette situation rend difficile l'appréhension globale de l'effort de soutien des pouvoirs publics aux activités concernées.

Il a noté, en particulier, que la multiplicité des intervenants nécessitait pour les opérations de tourisme social la mise au point de montages financiers d'une telle complexité que les délais de réalisation des programmes s'en trouvaient allongés et que cela créait des problèmes de consommation des crédits.

Il a conclu à l'adoption de ce budget, en rendant hommage au dynamisme des services de la direction du tourisme.

Un vaste débat s'est alors engagé, après que MM. André Fosset et Tony Larue eurent approuvé les déclarations du rapporteur spécial concernant la nécessité de mettre fin aux transferts entre dépenses d'équipement et de fonctionnement.

Plusieurs commissaires ont abordé les problèmes qui s'étaient posés cet été en matière de camping.

MM. André Fosset, Camille Vallin et Henri Goetschy ont souligné le caractère inopportun de la réduction des subventions d'équipement au tourisme social enregistrée cette année (— 50 % en crédits de paiement et — 20 % en autorisations de programme), étant donné l'ampleur des besoins restant à satisfaire, M. Joseph Raybaud a souligné l'importance de l'aspect sanitaire des problèmes posés par le camping et la suroccupation des emplacements homologués, insistant notamment sur la difficulté d'évacuation des eaux usées.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé contradictoire, d'une part, d'alourdir les dépenses de fonctionnement de la direction du tourisme par la création de onze emplois tout en diminuant les investissements touristiques, d'autre part, d'effectuer un important effort de promotion à l'étranger tout en réduisant l'aide à l'équipement hôtelier.

M. Edouard Bonnefous, président, a alors déploré que certains hôteliers ou restaurateurs aient pratiqué cet été, notamment sur la Côte d'Azur, des prix de nature à dissuader les touristes étrangers de fréquenter notre pays.

La commission a adopté le rapport de M. Yves Durand.