

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur general.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

TOURISME

Rapporteur special : M. Pierre CROZE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur general* ; Philippe Adnut, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Guetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Luridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 36), 2950 (tome XV) et T.A. 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT PROPOS	9
I - PRÉSENTATION DES CRÉDITS	11
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME POUR 1993	11
B. LES PRINCIPALES ACTIONS	13
C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	17
II - LE TOURISME : UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DÉSORMAIS ESSENTIELLE	18
A. UNE CROISSANCE EXCEPTIONNELLE	19
B. L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU PHÉNOMÈNE TOURISTIQUE	23
C. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU TOURISME FRANÇAIS	33
III - L'ACTION DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU TOURISME : UN BILAN CONTRASTÉ	37
A. LES AMBIGUITÉS ET LES LIMITES DU PARTENARIAT	37
B. LA RÉALISATION D'ACTION INDISPENSABLES, COMPROMISE PAR LE MANQUE DE MOYENS DU MINISTÈRE DU TOURISME	42

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une contradiction croissante

Les moyens du budget du tourisme évoluent de manière inversement proportionnelle à l'essor des activités touristiques. Le budget du tourisme (DO + CP) diminue de 13,55 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992.

Le budget du tourisme pour 1992 avait déjà diminué de 2,46 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991, déduction faite du transfert de 163 emplois en provenance du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de l'Espace.

Cette évolution défavorable s'inscrit, certes, dans un contexte général de rigueur financière et budgétaire.

Elle paraît toutefois de plus en plus contradictoire avec :

a) L'essor des activités et des industries touristiques, qui constituent désormais un secteur économique essentiel pour notre pays.

En dépit d'une conjoncture difficile, les recettes touristiques ont ainsi progressé de 13,2 % en volume au cours du premier semestre 1992. Au 31 juillet, le solde de la balance des paiements touristiques de la France atteignait 27,3 milliards de francs, soit une augmentation de 20 % par rapport au 1er semestre 1991.

L'année 1991 a par ailleurs constitué une étape significative pour le tourisme : pour la première fois, l'industrie touristique s'est en effet placée au premier rang de l'économie française, devançant le secteur agro-alimentaire et l'industrie automobile.

De même, le tourisme est créateur d'emplois. C'est ainsi qu'en 1991, 35.000 emplois ont été créés dans cette branche.

L'importance que les loisirs et les voyages ont acquis dans l'activité économique du pays, comme dans le cadre de vie quotidien, justifie qu'un réel effort soit apporté, par les pouvoirs publics, aux moyens dont dispose l'administration du tourisme pour remplir sa mission.

b) L'évolution permanente du domaine et des modalités d'intervention du ministère du tourisme.

La contraction des moyens budgétaires mis à la disposition de l'administration du tourisme contraste également avec :

- l'extension continue de son champ d'activité, elle-même reflet de la diversification de la demande touristique ;

- la nécessité de développer et d'enrichir une démarche partenariale avec l'ensemble des acteurs du secteur touristique. Or, le succès d'une telle démarche dépend notamment du respect rigoureux, par l'Etat, de ses engagements financiers.

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

2. L'évolution préoccupante des crédits d'intervention et des subventions d'investissement accordées par l'Etat

L'action de l'administration du tourisme s'inscrit, pour l'essentiel, dans un cadre partenarial et contractualisé.

Votre commission constate donc avec inquiétude :

- la réduction, pour un montant de 20 millions de francs, et en raison d'économies budgétaires, des crédits affectés aux actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif (Titre IV) ;

- le faible montant (20 millions de francs en 1993 contre 64,53 millions de francs dans le budget voté pour 1992) des crédits de paiement prévus au titre des subventions d'investissement accordées par l'Etat (Titre VI).

S'agissant de ces derniers crédits, votre commission n'ignore pas que d'importants reports devraient abonder, en cours d'exercice, les dotations initiales.

Toutefois, le montant et le calendrier des reports de crédits étant, par nature, aléatoires, votre commission s'interroge sur la régularité, sinon sur la pérennité, du financement des subventions d'investissement accordées par l'Etat.

3. Le projet d'une adaptation des structures administratives du ministère du tourisme dans un partenariat plus actif

Les moyens d'intervention du ministère du tourisme ne peuvent être mis en oeuvre que dans le cadre d'une démarche partenariale active.

En effet, les activités touristiques étant avant tout commerciales, la compréhension des logiques privées est indispensable pour exercer correctement les responsabilités publiques.

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1992, votre commission avait donc souligné la nécessité de concevoir de nouvelles modalités d'intervention, plus souples et plus ouvertes que les structures administratives traditionnelles.

C'est pourquoi, et sous réserve d'informations complémentaires sur les modalités concrètes de sa mise en oeuvre, votre commission suit avec intérêt le projet de transformation de la Délégation aux Investissements et aux Produits touristiques, qui constituait auparavant une Direction de l'administration centrale du tourisme, en un groupement d'Intérêt public associant divers partenaires publics (Tourisme, Equipement et agriculture) et privés (secteur bancaire, de l'Ingénierie et des Bâtiments-travaux publics).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du tourisme pour 1993, sur le rapport de M. Pierre Croze, rapporteur spécial.

Dans un propos liminaire, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a estimé que le budget du tourisme pour 1993, qui diminue de 13,55 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992, était un budget sacrifié. Il a par ailleurs rappelé que, déduction faite du transfert de 163 emplois en provenance du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, le budget du tourisme pour 1992 avait déjà diminué de 2,46 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a souligné que cette évolution défavorable paraissait de plus en plus contradictoire avec l'essor des activités et des industries touristiques, qui constituent désormais un secteur économique essentiel pour notre pays. En effet, dans un contexte général marqué par le ralentissement des échanges économiques et par la faible progression des flux touristiques, la France a conforté en 1991 son rang de première destination touristique mondiale, comme l'attestent notamment :

- la progression du solde du poste "voyages" de la balance des paiements qui, avec un excédent de 51 milliards de francs, devance pour la première fois en 1991 les secteurs agro-alimentaire et automobile ;

- l'évolution de la consommation touristique intérieure, progressant de 5,8 % en 1991 par rapport à 1990 ;

- le nombre total de touristes étrangers accueillis par la France au cours de l'année 1991, qui est évalué à 60 millions de personnes.

Face à ces bons résultats, qui prouvent que le secteur touristique est en pleine expansion et créateur d'emplois, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a estimé que les moyens budgétaires accordés au ministère du tourisme dans le projet de loi de finances pour 1993 étaient dramatiquement insuffisants et inadaptés. Il a plus particulièrement constaté avec inquiétude :

- d'une part, la réduction, pour un montant de 20 millions de francs, et en raison d'économies budgétaires, des crédits d'intervention du titre IV affectés aux actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif ;

- d'autre part, le faible montant des crédits de paiement prévus au titre des subventions d'investissement accordées par l'Etat, soit 20 millions de francs en 1993 contre 64,53 millions de francs dans le budget voté pour 1992.

S'agissant de ces derniers crédits, le rapporteur spécial a indiqué que d'importants reports étaient censés abonder, en cours d'exercice, les dotations initiales. Toutefois, le montant et le calendrier des reports de crédits étant par nature aléatoires, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la régularité, sinon sur la pérennité, du financement des subventions d'investissement accordées par l'Etat dans le domaine du tourisme en 1993.

Le rapporteur spécial a, par ailleurs, estimé que la contraction des moyens budgétaires mis à la disposition de l'administration du tourisme contrastait également avec l'extension continue de son champ d'activité, elle-même reflet de la diversification de la demande touristique, ainsi qu'avec la nécessité de développer et d'enrichir une démarche partenariale avec l'ensemble des acteurs du secteur touristique dont le succès dépend, notamment, du respect par l'Etat de ses engagements financiers.

Enfin, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a souligné qu'un effort d'adaptation devait être également accompli en ce qui concerne les structures et les modalités d'intervention de l'Etat dans le secteur du tourisme. Il a ainsi rappelé qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1992, il avait insisté sur la nécessité de concevoir en ce domaine de nouveaux moyens d'action, plus souples et plus ouverts que les structures administratives traditionnelles.

En conclusion, M. Pierre Croze, rapporteur spécial, a estimé que les moyens budgétaires du ministère du tourisme pour 1993 étaient totalement inadaptés au regard des tâches de conception, d'animation et de coordination qui sont les siennes dans un secteur économique essentiel.

A l'issue de cet exposé, M. François Trucy a souligné l'intérêt de l'accroissement de la fréquentation touristique étrangère dans notre pays.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du tourisme pour 1993.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Dans son rapport sur les perspectives du tourisme français, présenté au Conseil économique et social en novembre 1988, M. Gilbert Trigano exprimait sa préoccupation concernant "la baisse de la part de marché de la France dans le tourisme international".

Le solde du poste "voyages" de notre pays, qui était encore inférieur à ceux de l'Espagne et de l'Italie, n'avait en effet cessé de décroître depuis le début des années quatre-vingt (29,1 milliards de francs en 1984, 20,4 milliards de francs en 1987).

Dans le rapport précité, le Conseil économique et social prévoyait ainsi que "la prolongation de ces tendances donnerait un solde touristique négatif dans les années 1992/1993".

Or, le solde de la balance touristique de la France, excédentaire de 51 milliards de francs en 1991, a été pour la première fois supérieur à ceux des secteurs agro-alimentaire et automobile. En 1992, cet excédent devrait s'établir entre 55 et 57 milliards de francs.

Dans un contexte général marqué par le ralentissement des échanges économiques internationaux et par la faible progression des flux touristiques mondiaux, la France paraît donc en mesure de conforter cette année sa place de première destination touristique mondiale.

Si le début de ce redressement peut être daté avec relativement de précision (en 1989, et en seule année, le solde de la balance touristique augmente de 15 milliards de francs), l'identification de l'ensemble de ses causes (diversité et richesse de l'offre touristique française, efforts des professionnels, diminution des départs des Français à l'étranger...) s'avère en revanche difficile.

Par ailleurs, il serait peu réaliste d'anticiper une croissance continue de ce solde ou d'exclure le retour à un solde négatif. Le tourisme est en effet un secteur d'activité extrêmement sensible aux variations conjoncturelles, et l'évolution du solde du poste "voyages" au cours de la dernière décennie montre que les retournements de tendance ne sont nullement impossibles.

L'industrie française du tourisme doit donc procéder aujourd'hui à une véritable mutation qualitative, afin de conforter et développer les résultats de ces dernières années.

S'agissant du rôle de l'État, analysé notamment au travers de l'évolution des crédits budgétaires, il paraît possible de distinguer deux phases successives au cours de la période 1988-1992, à savoir :

- d'une part, les années 1988-1990, caractérisées par la conjonction paradoxale d'une certaine inertie et de l'augmentation des dépenses de fonctionnement du ministère du tourisme ;

- d'autre part, les années 1990-1992, au cours desquelles la mise en oeuvre de projets multiples, et parfois ambitieux, est incontestablement contrariée par le renforcement progressif des contraintes budgétaires, comme le confirme à nouveau l'examen du budget du tourisme pour 1993.

La réduction des crédits budgétaires, certes due à un contexte de rigueur, mais aussi à la volonté politique de ne pas faire du tourisme une priorité, contrarie les modestes projets du ministère.

I - PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits demandés au titre du budget du Tourisme atteignent, pour 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 392,58 millions de francs, soit une diminution de 13,55 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992.

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1992/1993 (en %)
Dépenses ordinaires	389,57	372,58	- 4,36 %
Dépenses en capital			
<i>Autorisations de programme</i>	83,93	70	- 16,60 %
<i>Credits de paiement</i>	64,53	20	- 69,01 %
TOTAL (Crédits de paiement)	454,1	392,58	- 13,55 %

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU TOURISME POUR 1993

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, soit 372,58 millions de francs, diminuent de 4,36 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992. Elles représentent 85,79 % du total des crédits du tourisme, contre 88,09 % l'année précédente et 87,03 % en 1991.

Au sein de ces dépenses, les moyens des service (Titre III) atteignent 194,58 millions de francs pour 1993, en diminution de 2,49 % en francs courants par rapport au budget vote de 1992.

Les interventions publiques (titre IV), soit 178 millions de francs pour 1993, diminuent également de 6,33 % par rapport au budget voté de 1992.

La diminution ainsi constatée des dépenses ordinaires du budget du Tourisme affecte principalement les chapitres 34-05 (Etudes : - 9,78 %), 34-15 (Moyens d'action de l'administration sur le territoire français : - 14,87 %), 34-95 (Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques : - 7,09 %) et 44-01 (Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif : - 6,33 %). Ces évolutions ne sont que partiellement compensées par l'augmentation des charges relatives aux rémunérations de personnels (+ 5,01 %) et aux cotisations sociales correspondantes (+ 6,08 %).

2. Les dépenses en capital

Celles-ci s'élèvent en 1993 à 20 millions de francs en crédits de paiement contre 64,53 millions de francs dans le budget voté de 1992, soit une contraction de 69,01 % en francs courants.

Par ailleurs, les autorisations de programme diminuent également de 16,60 % en francs courants. Elles passent ainsi de 83,93 millions de francs en 1992 à 70 millions de francs en 1993.

Deux causes principales expliquent ces diminutions, à savoir :

a) La suppression totale des crédits inscrits au Titre V (Investissements exécutés par l'Etat) qui est la conséquence de la modification intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 1992, de l'imputation budgétaire des crédits inscrits au chapitre 56-02 du titre V (Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions).

Ce chapitre était en effet utilisé comme réserve financière avant ventilation des crédits correspondants en cours d'exercice, et en fonction des besoins, vers le chapitre 56-01 (Etudes économiques, techniques et d'aménagement touristique), le titre IV (Interventions publiques) et le titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat).

Or, ces transferts en cours d'exercice s'étant avérés contestables d'un point de vue administratif et juridique, l'essentiel des crédits du chapitre 56-02 (Titre V) avaient été directement

ventilés entre le chapitre 56-01 (Titre V) et le chapitre 66-03 du titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat au titre du fonds d'intervention touristique et des contrats de plan Etat-régions) dans la loi de finances pour 1992.

b) La diminution importante des crédits inscrits au Titre VI.

En effet, on constate depuis plusieurs années une faible consommation des dépenses en capital inscrites au budget du Tourisme et, plus particulièrement, des crédits de paiement du titre VI.

Dans ses rapports annuels sur l'exécution des lois de finances, la Cour des Comptes a déjà eu l'occasion de déplorer cet état de fait dont la persistance se traduit, chaque année, par d'importants reports de crédits.

Ainsi, au 30 juin 1992, les reports de crédits imputés au titre VI du budget du tourisme (crédits de paiement) atteignaient 57,98 millions de francs pour une dotation initiale fixée à 64,53 millions de francs dans le budget voté pour 1992.

En conséquence, les dotations budgétaires du titre VI pour 1993 diminuent de 69,01 % en crédits de paiement, des reports de crédits ultérieurs étant censés fournir à l'administration du tourisme les moyens nécessaires à la poursuite de ses actions en 1993.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

(en francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1992/1993 (en %)
Administration centrale	92 942 913	86 263 424	- 7,19 %
Services déconcentrés et Service d'études et d'aménagement touristique	24 531 591	25 956 100	+ 5,81 %
Promotion et actions d'intérêt touristique	272 103 143	260 364 633	- 4,31 %
Equipements touristiques			
- A.P.	83 930 000	70 000 000	- 16,60 %
- C.P.	64 530 000	20 000 000	- 69,01 %

1. Administration centrale

Les crédits consacrés à l'administration centrale du Tourisme appartiennent intégralement au titre III. Ils s'élèvent à 86,26 millions de francs, soit une diminution de 7,2 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992.

Cette diminution s'explique essentiellement par :

- le transfert provisionnel d'un crédit de 5 millions de francs du chapitre 34-15 du titre III (Moyens d'action de l'administration sur le territoire français) au chapitre 44-01 article 71 (Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif), en vue de la création d'un groupement d'intérêt public dans le domaine de l'ingénierie touristique (1) ;

- la réalisation de divers ajustements aux besoins et d'économies budgétaires (- 3,1 millions de francs).

Par ailleurs, les mesures intéressant la situation des personnels (+ 0,6 million de francs), ou le transfert d'un emploi et des crédits de rémunération correspondants (+ 0,13 million de francs) en provenance du ministère de l'Équipement, du logement et des transports, ne compensent que très partiellement les évolutions générales ainsi constatées.

2. Services déconcentrés et service d'études et d'aménagement touristique

Les crédits consacrés à ces services figurent également au titre III. Ils atteignent 25,95 millions de francs pour 1993, en progression de 5,31 % en francs courants par rapport à 1992 en raison de mesures nouvelles pour 1,24 million de francs.

Celles-ci résultent avant tout du transfert de quatre emplois en provenance du budget de l'Équipement, du logement et des transports et des crédits de personnel correspondants (+ 0,90 million de francs). Ce transfert est également complété par une

1. Lorsque le décret portant création du G.I.P., "Centre d'études français d'ingénierie TOURISTIQUE (CEFIT) sera publié, un nouvel article 75 ("moyens d'action du CEFIT"), créé en gestion, sera abondé à l'aide des crédits imputés sur l'article 71.

régularisation afférente aux emplois antérieurement transférés au budget du Tourisme dans la loi de finances pour 1992 (+ 0,05 million de francs).

Par ailleurs, divers ajustements aux besoins représentent au total une mesure nouvelle de 0,03 million de francs, la diminution des dotations affectées aux dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (- 0,45 million de francs) étant intégralement compensée par l'augmentation des crédits affectés aux moyens de fonctionnement des délégations régionales au Tourisme (+ 0,45 million de francs).

Enfin, il convient de noter la non-reconduction des crédits accordés en 1992 pour l'achat de quatre véhicules (- 0,21 million de francs) et diverses mesures intéressant la situation des personnels (+ 0,24 million de francs).

3. Promotion et actions d'intérêt touristique

Les crédits affectés à cette action relèvent des titres III et IV. En 1993, ils atteindront 260,36 millions de francs, en diminution de 4,31 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992.

• Au titre III : les ajustements aux besoins de divers crédits de fonctionnement se traduisent, au total, par une mesure nouvelle négative de 1,05 million de francs.

• Au titre IV : d'importantes mesures d'économie (- 20 millions de francs) affectent les crédits consacrés aux actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif (chapitre 44-01).

Parmi ceux-ci, il convient notamment de noter la diminution :

- des moyens de Maison de la France (- 7,13 millions de francs) dont la dotation passe ainsi de 109,76 millions de francs en 1992 à 102,63 millions de francs en 1993 (chapitre 44-01 article 45) ;

- des actions à caractère social (- 4,4 millions de francs), le total des crédits s'établissant à 9,14 millions de francs en 1993 contre 13,53 millions de francs en 1992 (chapitre 44-01 article 21) ;

- des crédits affectés au fonds d'intervention touristique non contractualisé qui, à 5,61 millions de francs, diminuent de 3,03 millions de francs par rapport à 1992 (chapitre 44-01 article 92).

Par ailleurs, les dotations budgétaires de la promotion et des actions d'intérêt touristique bénéficient parallèlement de deux transferts de crédits, à savoir :

- la constitution d'une provision de 5 millions de francs liée au projet de création d'un groupement d'intérêt public dans le domaine de l'ingénierie touristique (chapitre 44-01 article 71) ;

- l'inscription, au chapitre 44-01 article 32 (Actions de formation) de 3 millions de francs de crédits provenant du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (Budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle).

4. Equipements touristiques

En 1993, les dépenses consacrées aux équipements touristiques (titres V et VI) diminuent de 69,01 % en crédits de paiement et de 16,60 % en autorisations de programme par rapport au budget voté de 1992.

Comme cela a été précédemment exposé, la forte contraction des crédits de paiement inscrits au titre VI du budget du Tourisme est officiellement justifiée par la prise en compte du faible niveau de consommation de ces crédits au cours des exercices précédents et l'existence, de ce fait, d'importants reports de crédits.

Pour l'année 1993, sont ainsi prévus :

- une dotation de 46 millions de francs en autorisations de programme et de 13 millions de francs en crédits de paiement au titre des subventions aux équipements touristiques (aides aux villages vacances et hébergements divers ; subventions aux collectivités locales pour la réhabilitation d'hébergements touristiques à vocation associative ; subventions d'investissement destinées à la constitution de produits touristiques) ;

- un crédit de 24 millions de francs en autorisations de programme et de 7 millions de francs en crédits de paiement au titre du Fonds d'intervention touristique et des contrats de plan Etat-Régions.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Diverses modifications sont intervenues lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale.

1. Au chapitre 44-01 (Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif) :

- **article 11 (Structures fédératives et organismes locaux) : 0,95 million de francs ;**

- **article 21 (Actions à caractère social) : 2,7 millions de francs ;**

- **article 71 (Actions pour l'aménagement, l'amélioration de produits et le développement touristique) : 8,05 millions de francs ;**

- **article 92 (Fonds d'intervention touristique non contractualisé) : 1,25 million de francs.**

2. Au chapitre 66-01 (Subventions aux équipements touristiques) :

- **article 10 (Hébergements à caractère associatif ou familial) : 5,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement ;**

- **article 20 (Subventions d'investissement destinés à la constitution de produits touristiques) : 9,2 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement ;**

- **article 50 (Subventions aux collectivités locales pour la réhabilitation d'hébergements touristiques à gestion associative) : 0,8 million de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.**

3. Au chapitre 66-03 article 20 (Fonds d'intervention touristique et contrats de plan Etat-régions) : 4,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

D'une manière générale, ces modifications se situent dans la droite ligne des abondements traditionnels de seconde délibération. Malgré quelques améliorations, elles ne sauraient modifier la décision négative de votre commission.

II - LE TOURISME : UNE ACTIVITE ECONOMIQUE DESORMAIS ESSENTIELLE

La France est au premier rang des destinations touristiques mondiales et au deuxième rang du tourisme international, après les Etats-Unis, pour le montant de ses recettes en devises.

Avec 51 milliards de francs d'excédent, le tourisme est devenu en 1991 le premier solde bénéficiaire de notre balance commerciale devant le secteur agro-alimentaire et l'industrie automobile.

Par ailleurs, les prévisions établies pour 1992 peuvent raisonnablement laisser espérer un excédent de 55 à 57 milliards de francs.

Ces résultats exceptionnels, contrastant avec la morosité des années 1980, s'inscrivent néanmoins dans l'évolution générale de ces quarante dernières années au cours desquelles le tourisme a connu, tant en France que dans le monde, une croissance exceptionnelle.

L'impact économique de cette croissance des activités touristiques peut être apprécié à partir de quelques données particulièrement significatives : aujourd'hui, le tourisme représente plus de 9 % du P.N.B mondial, 6,5 % des exportations mondiales (exprimées en recettes) et 18 % des échanges de services.

La place privilégiée qu'occupe actuellement notre pays dans un secteur en plein essor constitue donc l'un des atouts majeurs de son développement. L'importance ainsi acquise par le tourisme français au sein des activités économiques nationales rend

toutefois nécessaire une appréciation objective de ses forces et de ses faiblesses.

A. UNE CROISSANCE EXCEPTIONNELLE

Les résultats enregistrés par le tourisme français depuis 1989, aussi exceptionnels soient-ils, s'inscrivent néanmoins dans une évolution à long terme qui, depuis la seconde guerre mondiale, a fait des activités touristiques l'un des secteurs essentiels de l'économie nationale.

1. La croissance de la consommation touristique nationale

La consommation touristique nationale se décompose en trois types de séjour, à savoir :

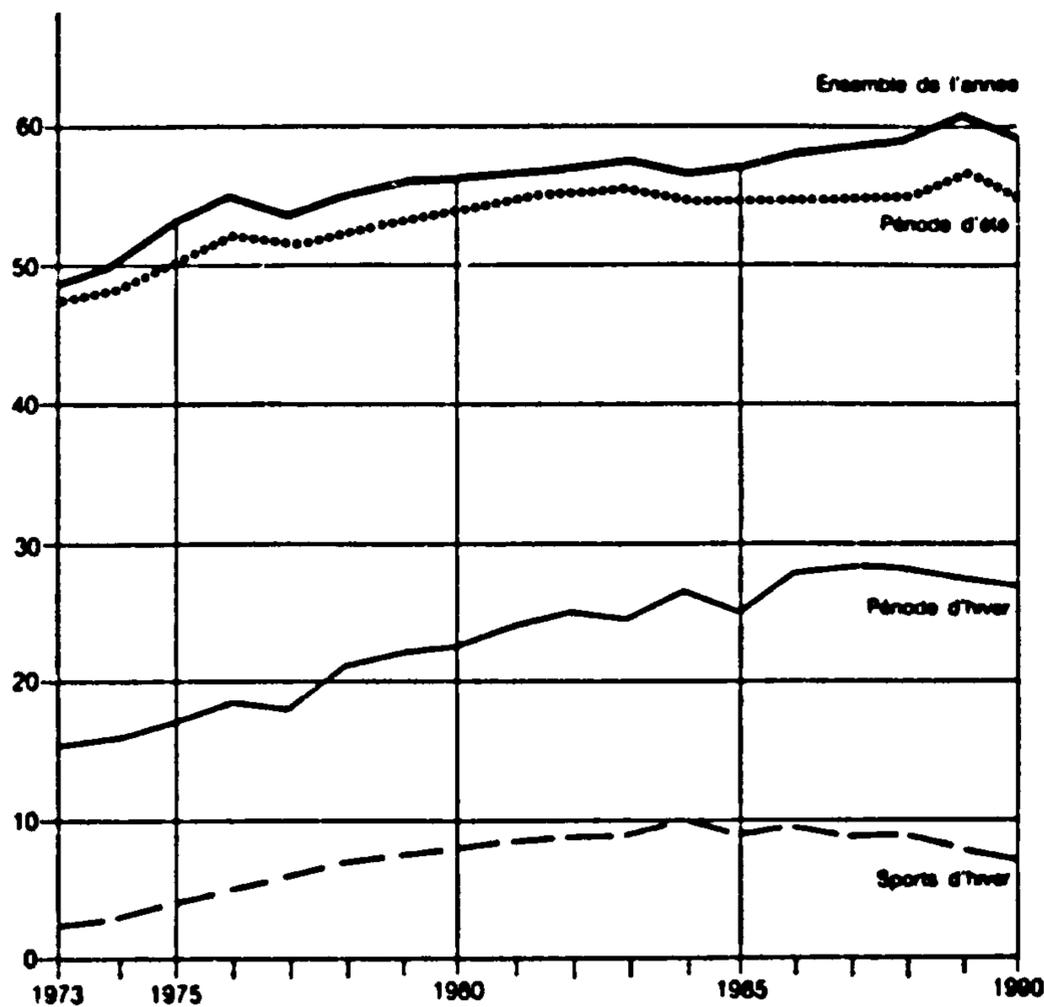
a) Les départs en vacances des français :

En 1960, le nombre de vacanciers était estimé à environ 10 millions. Depuis cette date, le nombre de français partis au moins une fois en vacances dans l'année s'est considérablement accru : 20,3 millions en 1964, 30,4 millions en 1982, 33,3 millions en 1989. Evaluée en valeur relative, c'est-à-dire par rapport à la population française totale des années considérées, l'évolution du taux de départ des français confirme la diffusion progressive des vacances au sein de la société française. Entre 1964 et 1989, ce taux a en effet progressé de 17,1 %.

Toutefois, il convient de noter que :

- l'évolution du nombre et du taux de départ des français en vacances n'est pas régulière et continue au cours de la période considérée, comme l'illustre le graphique ci-après ;

Evolution du taux de départ en vacances des Français de 1973 à 1990 (en %)



- le nombre moyen de journées par séjour, après avoir atteint un maximum de 30,7 % en 1978, a diminué progressivement pour s'établir à 27,9 % en 1989, cette évolution n'étant pas, par ailleurs, compensée par l'augmentation du nombre des séjours (1,5 % par personne et par an en 1984 ; 1,9 % à la fin des années 1980). La conjonction de ces deux éléments explique qu'en 1989 une croissance du taux de départ de 1,2 point se soit traduite par un nombre de nuités inférieur à l'année précédente (CF tableau ci-après).

La consommation touristique française entre 1977 et 1990

(en millions de unités)

Type de séjour	1977	1979	1980	1983	1988	1989	1990
Vacances d'été (en France)	531,1	592,7	571,6	618,0	559,8	560,9	560,3
Vacances d'été (à l'étranger)	122,7	127,8	120,1	123,5	148,9	160,2	148,6
Vacances d'hiver (en France)	112,9	138,5	144,0	158,2	184,0	168,1	165,2
Vacances d'hiver (à l'étranger)	23,4	24,4	28,4	29,3	35,1	37,9	36,2
Total vacances	790,1	883,4	864,1	929,0	927,8	927,1	910,3
Courts séjours d'agrément (en France)	201,4	231,2	219,4	238,9	275,5	283,5	291,7
Courts séjours d'agrément (à l'étranger)	4,6	5,2	5,4	6,3	8,4	8,9	9,3
Total courts séjours d'agrément	206	218,4	224,8	245,2	283,9	292,4	301
Voyages d'affaires (en France)	30,3	34,3	39,8	47,3	55,3	57,3	58,9
Voyages d'affaires (à l'étranger)	17,3	19,7	20,2	21,4	25,5	28,2	29,5
Total voyages d'affaires	47,6	54	60	68,7	80,8	85,5	88,4
Total général	1 043,7	1 155,8	1 148,9	1 242,9	1 292,5	1 305,0	1 298,8

Source : Le compte du tourisme 1990, ministère du Tourisme

b) Les courts séjours d'agrément :

En 1982, le taux de départ des Français en courts séjours d'agrément a été de 52,9 %. En 1986, il a été de 60,75 %, soit une croissance de 7,85 % en cinq ans.

Par ailleurs, selon les estimations du compte du tourisme, le nombre de nuitées de courts séjours d'agrément serait passé de 206 millions en 1977 à 301 millions en 1990, soit une augmentation de 46,1 %.

c) Les voyages d'affaires :

La progression des voyages d'affaires est encore plus spectaculaire. Toujours selon les estimations du compte du tourisme,

le nombre de nuités serait passé de 47,6 millions en 1977 à 88,4 millions en 1990 (+ 85,7 %) et la consommation liée à ces séjours de 8,2 milliards de francs en 1977 à 49,3 milliards de francs en 1990 (+ 501,2%).

Au total, de 1977 à 1990, la consommation touristique nationale est passée de 1043,7 millions de nuités à 1296,8 millions de nuités (+ 24,3 %) et de 110,8 milliards de francs à 405,1 milliards de francs, soit une agmentation de 265,6 % en francs courants.

2. La croissance de la demande et de la consommation touristiques intérieures

La demande et la consommation touristiques intérieures permettent de mesurer l'importance du tourisme au sein de l'économie française, qui est appréciée à l'aide de l'agrégat T2 du compte du tourisme.

Évaluée en nombre de nuités, la croissance de la demande touristique intérieure (+ 37 % de 1977 à 1990) a été supérieure à celle de la demande nationale (moins de 25 % au cours de la période considérée).

Quant à la consommation intérieure touristique, son rythme de progression demeure légèrement supérieur à celui de l'ensemble de l'économie (CF tableau ci-dessous).

Évolution de la consommation touristique intérieure française de 1979 à 1990

Années	En millions de nuitées	% d'accroissement	En milliards de francs	% d'accroissement
1979	1 231,5	+ 4,5	300,5	+ 3,8
1980	1 229,5	- 0,1	306,8	+ 2,1
1981	1 380,2	+ 0,5	351,5	+ 1,7
1982	1 421,8	+ 1,2	365,6	+ 1,9
1983	1 454,8	- 2,3	378,6	+ 3,6
1984	1 478,0	+ 1,6	384,3	+ 1,5

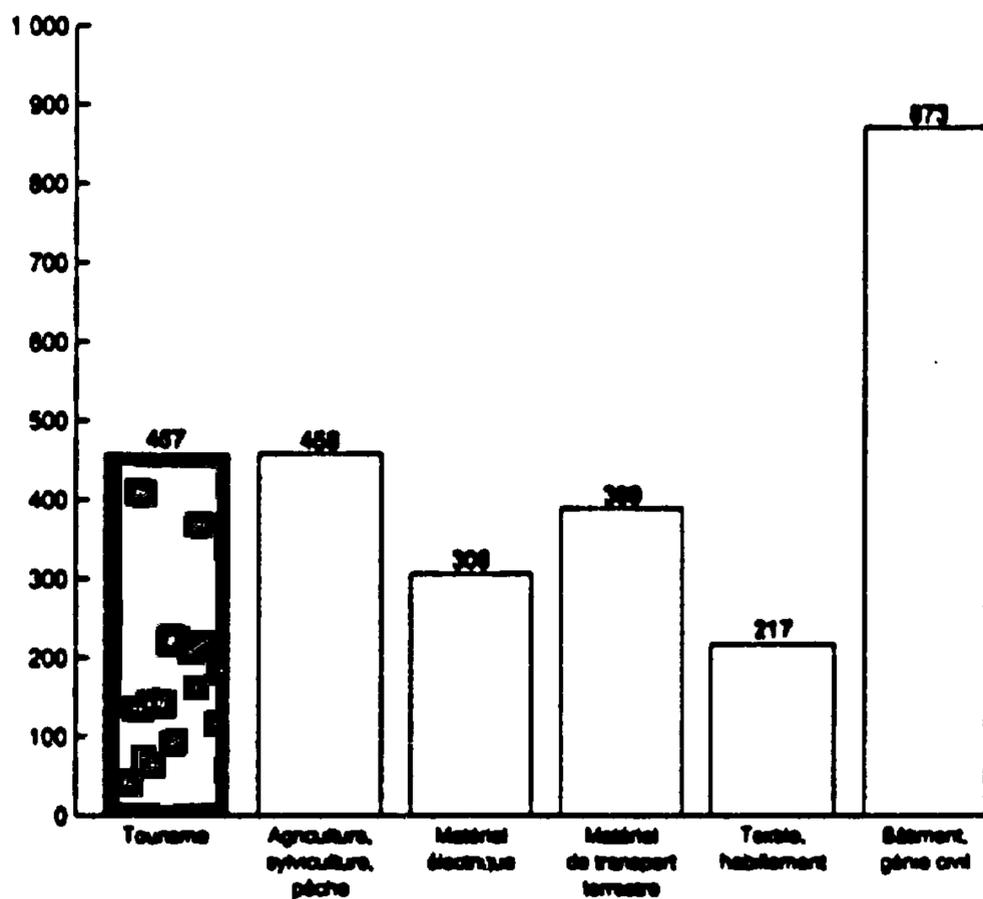
* Par rapport à l'année précédente

Source : Le compte du tourisme 1990, ministère du Tourisme, op. cit.

Par ailleurs, si le poids relatif du tourisme par rapport au P.I.B (ratio T2/PIB) est demeuré relativement constant au cours de ces quinze dernières années (6,4 % en 1977, 7,5 % en 1983, 7 % en 1990, et 7,2 % prévus pour 1992), ce secteur d'activité occupe néanmoins une place essentielle dans l'économie nationale (Cf graphique ci-après).

Le poids du tourisme dans l'économie française en 1990

(en milliards de francs)



B. L'IMPACT ECONOMIQUE DU PHENOMENE TOURISTIQUE

L'essor du tourisme a, par ses effets directs ou indirects, un impact considérable sur l'activité économique de notre pays.

Trois paramètres permettent d'apprécier en toute objectivité cet impact au cours de ces dernières années, à savoir :

- l'évolution du poste "voyages" de la balance des paiements;

- la création d'emplois résultant du développement des activités touristiques ;

- l'incontestable effet d'entraînement des investissements effectués dans le secteur touristique.

1. Le tourisme contribue de manière significative à rétablir l'équilibre des échanges extérieurs de la France

Depuis la fin des années 1960, et à l'exception des années 1986 et 1987, le solde du poste "voyages" de la balance française des paiements a toujours été positive.

Toutefois, on constate depuis 1989 un redressement spectaculaire du solde touristique. Ce redressement n'est dû qu'en partie à la célébration du bicentenaire de la Révolution française puisque ce solde s'améliore continuellement depuis cette date. Pour la seule année 1991, on enregistre ainsi une augmentation de 19,6 % de cet excédent par rapport à l'année précédente (CF tableau et graphique ci-après).

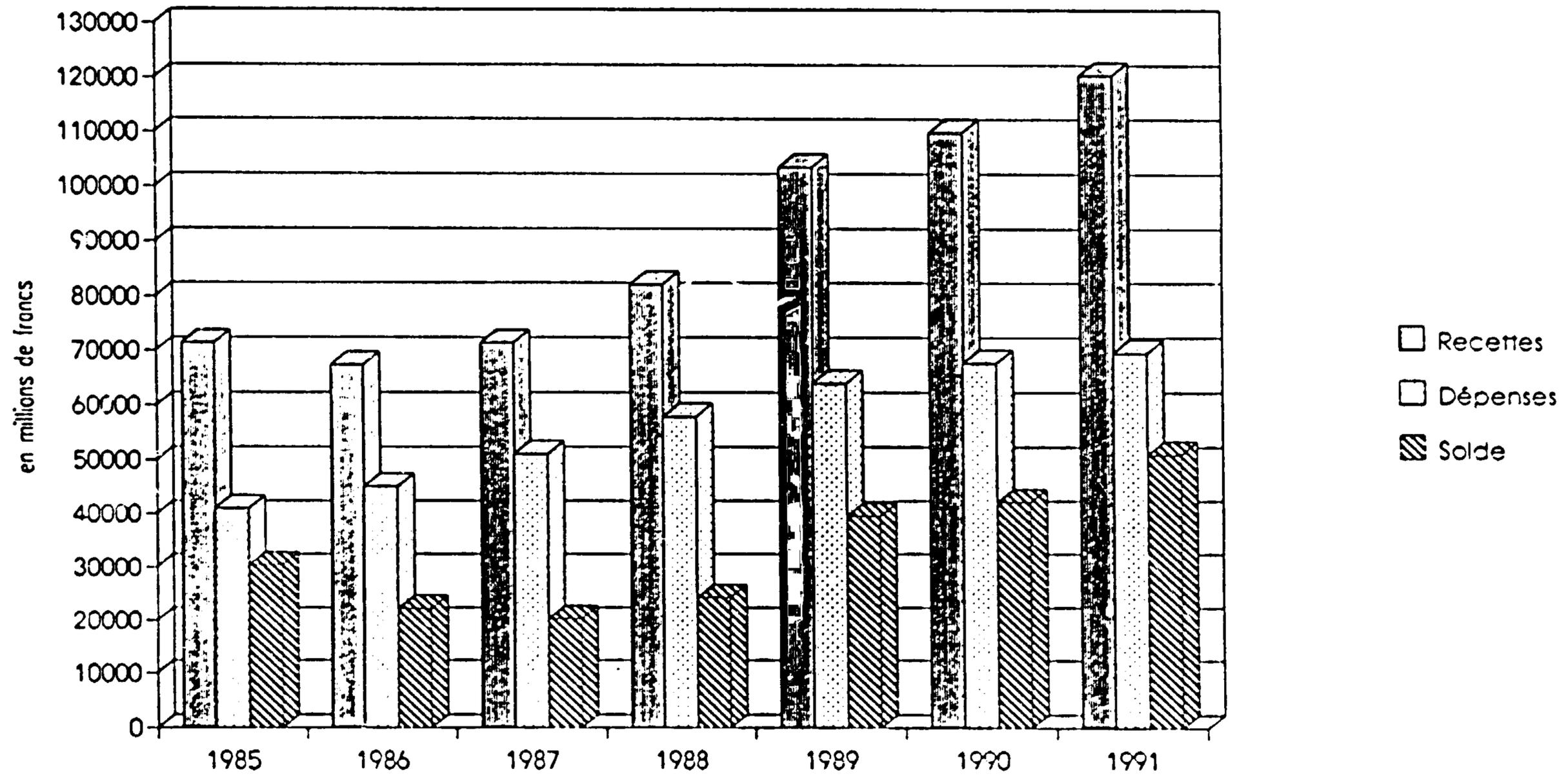
Évolution du poste "voyages" de la balance des paiements en France de 1976 à 1991

(en millions de francs et en % de variation)

Années	Recettes	Dépenses	Solde	Taux de couverture (en %)
1976	17 397 (+ 17 %)	16 419 (+ 25 %)	984 (- 44 %)	106
1979	29 065 (+ 9 %)	22 096 (+ 14,6 %)	6 969 (- 5,5 %)	132
1980	34 795 (+ 19 %)	25 384 (+ 14,9 %)	9 401 (+ 33 %)	137
1981	39 340 (+ 13,1 %)	31 232 (+ 23,3 %)	8 108 (- 14,8 %)	126
1986	67 350 (- 6 %)	45 107 (+ 10,1 %)	22 243 (- 36,7 %)	149
1990	109 826 (+ 6 %)	67 613 (+ 5,6 %)	42 213 (+ 6,5 %)	162
1991	120 000 (+ 9,3 %)	69 500 (+ 2,8 %)	50 500 (+ 19,6 %)	172,7

Source : Banque de France.

Poste "voyages" de la balance des paiements



Sources : Banque de France / DIT

Par ailleurs, et avec 120 milliards de francs de recettes touristiques en 1991, la France occupe le second rang mondial, derrière les États-Unis (215 milliards de francs), mais devant l'Italie (108 milliards de francs) et l'Espagne (100 milliards de francs).

Déduction faite de l'évolution des prix à la consommation, la France connaît ainsi depuis 1985 l'évolution des recettes la plus importante des grands pays européens (+ 32 % pour la France contre + 13 % pour l'Italie et 0 % pour l'Espagne).

Le solde excédentaire du poste "voyages" de la balance des paiements contribue ainsi de manière significative à la réduction du déséquilibre des échanges extérieurs de notre pays, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

**Évolution de 1982 à 1990 de la part respective du
tourisme et d'autres secteurs de l'économie française
dans les échanges avec l'étranger
(en milliards de francs courants)**

	Soldes (1)								
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (2)
Produits agro-alimentaires	14,2	20,9	24,6	30,1	25,5	29,0	39,1	47,9	51,7
Energie	- 179,6	- 168,9	- 190,5	- 181,9	- 91,5	- 83,7	- 67,8	- 84,4	- 92,7
Matériels de transports terrestres (3)	20,4	24,7	33,2	36,7	29,3	26,9	23,8	17,7	25,2
Recettes touristiques	12,1	22,4	29,1	30,4	22,2	20,3	24,2	30,8	42,3

(1) Sur une base CAF (coût, assurance, fret) - FAB (franco à bord)

(2) Exportation sur une base FAB (franco à bord) Importations sur une base CAF (Coût, assurance, fret)

(3) Automobile ; camion ; hors matériel ferroviaire

Source : INSEE, Banque de France

Il convient à cet égard de rappeler qu'en 1991, et pour la première fois, le solde excédentaire du poste "voyages" était supérieur à ceux du secteur agro-alimentaire et de l'industrie automobile.

2. Le tourisme est un secteur d'activité créateur d'emplois

L'évaluation précise et détaillée du nombre d'emplois existants ou créés dans le secteur du tourisme demeure, encore aujourd'hui, un exercice difficile.

Toutefois, l'estimation des emplois induits en France par le tourisme peut être réalisée à partir de différentes sources dont les résultats, toutefois, ne concordent pas nécessairement, à savoir :

a) Les statistiques de l'U.N.E.D.I.C qui, depuis le début des années 1980, recensent les emplois salariés du secteur touristique

Selon ces statistiques, le nombre d'emplois touristiques s'est accru de 27 % entre 1980 et 1989. Le constat de cette forte progression, atypique pour des années caractérisées par le développement du chômage, doit néanmoins être tempéré par deux observations complémentaires :

- d'une part, les statistiques de l'U.N.E.D.I.C surestiment les emplois imputables au tourisme dans la mesure où elles intègrent la totalité des emplois des restaurants et des cafés qui dépendent, pour une part non négligeable, de la clientèle des résidents français ;

- d'autre part, ces statistiques ne concernent que les emplois salariés, et négligent, de ce fait, les emplois non salariés (qui sont particulièrement importants dans le secteur du tourisme), indirects ou induits.

b) L'évaluation des "emplois directs du tourisme et des activités touristiques" réalisée par la Direction de l'industrie touristique

Cette étude, qui agrège les emplois directs du secteur touristique (provenant d'une consommation touristique) aux emplois découlant de la consommation de biens et services effectuée par les touristes au cours de leur séjour, évalue (1986) entre 1,250 et 1,400 million le nombre d'emplois directs résultant du tourisme et des activités touristiques.

Ces emplois se décomposent de la manière suivante :

- 629 040 emplois dus à des consommations touristiques proprement dites ;

- 500 000 emplois liés aux dépenses faites pendant les séjours touristiques ;

- 200 000 emplois dans les transports ;

- 47 000 emplois dans les entreprises produisant des biens durables pour les touristes (caravanes, articles de sports, etc...).

• Répartition des emplois salariés dans les activités du tourisme en France de 1981 à 1989 (en nombre de salariés)*

Activités	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989**
Hôtels et hôtels-restaurants	125 293	126 872	127 867	127 694	127 956	129 236	134 527	140 833	149 823
Débits de boissons	55 223	56 287	57 249	55 722	54 482	53 368	51 238	50 761	52 136
Restaurants et café-restaurants sans hébergement	135 947	143 259	153 144	156 782	163 735	175 226	188 599	200 856	219 289
Hébergements légers et développés	38 167	39 743	40 523	41 183	38 535	36 950	36 302	36 950	39 245
Wagons-lits et wagons-restaurants	705	920	1 180	1 345	1 335	2 830	2 826	2 888	2 792
Agences de voyages	17 441	18 125	18 261	19 119	19 745	20 397	21 109	22 732	23 534
Remontées mécaniques	4 939	5 411	6 393	6 642	6 152	8 072	7 315	8 257	5 884
Établissements thermaux ou de traitement thérapeutique	17 477	17 166	16 749	16 012	16 048	15 132	14 905	8 718	9 054
Offices de tourisme à caractère public	5 222	5 366	5 427	4 529	4 352	4 365	4 557	4 965	5 335
Total	400 414	413 149	426 793	429 028	432 340	445 576	461 378	476 960	507 062

* Effectifs au 31 décembre de l'année considérée

** Chiffres provisoires

Source : UNEDIC.

c) *L'étude réalisée par la Confédération française des industries touristiques, qui évalue à 1,6 million le nombre d'emplois liés au tourisme (dont 782 000 emplois directs et 825 000 emplois induits)*

D'une manière générale, le ministère du tourisme estime que ce secteur aurait employé 900 000 salariés et non salariés en 1989 et créé environ 30 000 emplois par an. Par ailleurs le ministère évalue à 35 000 les emplois supplémentaires dus au tourisme en 1991, soit une progression de 30,7 % au cours des dix dernières années.

Ainsi, et quelles que soient les difficultés d'évaluation statistique constatées, le tourisme apparaît bien comme un secteur d'activité créateur net d'emplois.

L'emploi dans le secteur touristique présente toutefois quelques spécificités qu'il convient de souligner, à savoir :

- d'une part, l'importance des emplois saisonniers qui représentent 34 % des emplois offerts dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration ;

- d'autre part, un niveau de qualification beaucoup faible que dans les autres secteurs de l'économie (CF tableau ci-dessous).

Structure en pourcentage des emplois salariés dans le secteur du tourisme (1987)

Emplois	Hôtels- cafés- restaurants	Services marchands	Ensemble
Chefs d'entreprise	1	1,1	1
Cadres supérieurs	5,7	12,3	10
Professions intermédiaires	14,7	23	20,1
Employés	63,8	35,4	22,9
Ouvriers qualifiés	11,7	13,2	30,6
Ouvriers non qualifiés	3,1	14,9	15,4
Total	100	100	100

Source : Enquête des emplois en 1987, ministère du Travail.

3. Le tourisme génère des investissements importants, dont les effets se diffusent dans l'ensemble de l'économie nationale

Le tourisme génère des investissements importants, non seulement dans le secteur touristique proprement dit, mais également dans les autres secteurs de l'économie.

L'évaluation globale réalisée en ce domaine par le ministère du tourisme et la Direction des industries touristiques démontre que le tourisme peut être désormais considéré comme "une industrie lourde de services".

Les investissements touristiques ont en effet connu une forte progression au cours de la dernière décennie, passant de 21,54 millions de francs en 1980 à 57,14 milliards de francs en 1990 (Cf. tableau ci-après).

Evolution des investissements touristiques en France de 1978 à 1989

(en millions de francs)

Investissements par nature	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Immobilier de loisirs	9 395	11 353	12 662	14 920	12 909	13 900	13 606	14 355	16 391	17 645	21 405	26 019
Hébergements (1)	4 364	3 724	4 279	4 656	4 903	5 264	6 373	6 433	6 914	8 706	9 179	11 183
Restaurants, cales (2)	2 005	1 927	2 611	3 198	4 286	4 773	4 941	5 786	6 944	9 529	10 272	10 900
Équipements, aménagements (3)	1 131	1 290	1 793	1 998	2 509	2 330	2 231	2 825	3 363	5 029	6 346	8 362
Organisation, distribution de voyages	120	149	202	242	243	255	329	403	320	548	603	662
Total	17 016	18 443	21 547	25 014	24 880	28 822	27 480	29 802	33 832	41 457	47 806	57 146

(1) Hôtels, campings, hébergements collectifs.

(2) Hors cantines et traiteurs.

(3) Ports de plaisance, remontées mécaniques, parcs de loisirs, thalasso, golfs, casinos, centres de congrès, parcs d'expositions, aménagements de plage.

Source : ministère du Tourisme (DT).

L'investissement touristique représente ainsi 4,1 % de l'ensemble des investissements et 21 % des investissements dans les services marchands (hors investissements des ménages).

La ventilation de l'investissement touristique par catégories d'opérateurs met en évidence le rôle majeur du secteur privé qui assure, à lui seul, 54 % du total de cet investissement (Cf. tableau ci-dessous).

L'investissement dans le secteur du tourisme en France en 1989

(en millions de francs)

Type d'investissement	Privé	Public	Ménages	Ensemble
Immobiliers de loisirs	2 409	401	23 208	26 018
Hébergements	10 853	331	0	11 184
Restaurants, cafés	10 900	0	0	10 900
Equipements, aménagements	5 780	2 582	0	8 362
Organisation, distribution de voyages	682	0	0	682
Total	30 624	3 314	23 208	57 146

Source : ministère du Tourisme (DTT).

Par ailleurs, le caractère fortement capitalistique de certains sous-secteurs du tourisme doit être souligné. Le taux d'investissement rapporté au chiffre d'affaires s'élève ainsi à 10 % pour les hébergements touristiques, les cafés et les restaurants, et à 35 % pour les équipements de loisirs, contre 8,1% pour l'ensemble des services marchands.

C. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU TOURISME FRANCAIS

Malgré les résultats exceptionnels enregistrés par le tourisme français et son impact sur l'activité économique du pays, celui-ci présente à la fois des forces réelles et des faiblesses structurelles.

1. Des forces réelles

a) La richesse culturelle et naturelle de la France

Notre pays a tout d'abord la chance d'avoir une ville "magique", Paris, dont l'attraction sur les visiteurs étrangers ne s'est jamais démentie au cours des années. La force de séduction exercée par notre capitale sur l'imaginaire des peuples du monde fut encore illustrée récemment par la venue, en dépit de conditions matérielles difficiles, des touristes d'Europe de l'Est profitant pour la première fois de leur liberté retrouvée.

La seconde richesse touristique de la France est la qualité et la variété de ses sites. La montagne a été particulièrement bien exploitée et les Alpes françaises sont devenues l'un des premiers champs de ski du monde, situation enviable qu'ont encore conforté les jeux olympiques d'Albertville. Le littoral a, quant à lui, été en partie gâté par un urbanisme parfois excessif mais des régions comme la côte d'azur devraient pouvoir conserver tout leur pouvoir d'attraction à condition que leur mise en valeur soit plus harmonieuse et non sacrifiée au nom d'une rentabilité à courte vue.

b) La diversité du parc français d'hébergements touristiques

Par ailleurs, la profession touristique a développé, sur la base des avantages naturels de notre pays, une activité très importante qui a donné naissance à de nombreux équipements.

La France dispose ainsi d'un parc d'hébergement considérable et en évolution rapide.

Au 1er janvier 1991, la capacité d'hébergement touristique française s'élevait à 18 465 091 lits (CF tableau ci-dessous). Si l'on y ajoute les 240 000 lits des centres de vacances, ce chiffre doit être porté à 18 705 091 lits, soit un accroissement de 133,3 % en vingt ans.

L'offre d'hébergement en France métropolitaine en 1988, 1989 et 1991

(estimation du nombre de lits touristiques au 1er janvier)

Hébergement	Nombre de lits		
	1988	1989	1991
Hôtels homologués (1)	1 036 534	1 087 714	1 101 692
Terrains de camping*, caravanage (2)	2 451 651	2 474 250	2 669 682
Villages de vacances	-	-	272 907**
Auberges de jeunesse	-	21 007	17 559
Gîtes et chambres d'hôtes (3)	177 736	234 336	205 996
Maisons familiales de vacances	-	13 847	13 741
Résidences de tourisme	-	-	71 939
Résidences secondaires (4)	-	-	14 111 575**
Total	-	-	18 465 091

* A partir de 1981, le total ne comprend que les campings homologués.

** Au 1^{er} janvier 1990

(1) Nombre de chambres x 2.

(2) Nombre d'emplacements x 3.

(3) Nombre de gîtes x 4.

(4) Nombre de résidences x 5.

(Lors du recensement de la population de 1982, le total des résidences secondaires s'établissait à 11 291 700)

Source : direction des industries touristiques.

Par rapport au total des structures d'hébergements touristiques recensées dans l'ensemble des pays de la Communauté économique européenne, la France possède ainsi :

- 13 % des hôtels et 15,6 % des chambres d'hôtel ;

- 42,6 % des terrains de camping officiellement recensés ;

Par ailleurs, et avec 14 millions de lits et 2,8 millions de résidences secondaires, notre pays détient le record mondial en ce qui concerne les hébergements touristiques non marchands.

Toutefois, il convient de souligner que, quelle que soit la diversité du parc français d'hébergements touristiques, son adaptation quantitative et qualitative à l'évolution du goût et des exigences de la clientèle demeure une exigence permanente.

2. Des faiblesses incontestables

Parallèlement aux atouts précédemment exposés, le tourisme français est également handicapé dans son développement par des faiblesses indéniables. Sans avoir la prétention d'être exhaustif, il convient principalement de mentionner à cet égard :

a) Des produits touristiques encore trop exclusivement conçus en fonction du comportement du vacancier français

En matière de départ en vacances, le France peut être qualifiée de "pays intermédiaire", son taux de départ étant élevé, même s'il demeure l'un des plus faibles de l'Europe du Nord. Par ailleurs, le Français part peu à l'étranger, utilise peu l'avion, voyage essentiellement en voiture, réside peu à l'hôtel et, enfin, ne recoure que modérément aux voyages organisés.

Malheureusement, ces caractéristiques ont un revers, à savoir des produits touristiques essentiellement adaptés à la clientèle française et l'absence, dans notre pays, de grands groupes touristiques. Or, ces lacunes font maintenant sentir leurs effets, alors que les Français commencent à aller à l'étranger et que l'industrie française du tourisme doit lutter contre de puissants concurrents étrangers. Les conséquences découlant de cet état de fait sont de deux sortes :

- d'une part, le caractère encore insuffisamment offensif, en dépit de progrès notables, du tourisme français à l'étranger qui continue à accueillir les étrangers sans véritablement chercher à les attirer;

- d'autre part, le risque de la disparition d'un certain nombre d'entreprises touristiques françaises dès que la concurrence s'intensifiera, notamment dans le cadre du marché unique européen.

b) Des richesses souvent inexploitées

Certains atouts essentiels du tourisme français demeurent également trop souvent inexploités.

L'exemple du tourisme rural est à cet égard particulièrement significatif. En dépit d'un engouement récent pour le "tourisme vert" et la campagne, celui-ci n'accueille pendant l'été que le quart (26 %) des vacanciers français, contre le tiers au début des années 1960. Or, la France dispose du plus bel et de plus grand espace d'Europe.

Malheureusement, les équipements du tourisme rural ont vieilli. L'hôtellerie rurale connaît ainsi de graves difficultés liées notamment à la vétusté de son équipement et au manque de professionnalisme d'une partie de ces gestionnaires. Le parc est d'environ 20 000 établissements dont 45 % sont, selon les termes mêmes du ministère du tourisme, "en voie de disparition".

Ce n'est pas le plan d'aide à l'hôtellerie indépendante aux moyens très insuffisants, défini l'année dernière par le ministère du tourisme, qui contribuera à valoriser le tourisme rural et littoral.

c) Une profession émiettée

L'émiettement de la profession, qui constitue l'une des faiblesses les plus préoccupantes du tourisme français, se traduit notamment par le fait que :

- la quasi-totalité des entreprises du tourisme est constituée de petites et moyennes entreprises de moins de dix salariés ;

- une centaine de tours opérateurs, dont un seul atteint une véritable dimension internationale, se partagent le marché français ;

Classement européen des Tours-opérateurs en 1989

Sociétés	Nombre de clients (en millions)	Chiffre d'affaires* (en millions de francs)
1. Thomson, Travel Group, Horizon Holidays (RU)	5.2	12
2. TUI (RFA)	2.8	10.8
3. ILG (RU)	2.6	7
4. Sun International (Bel) ITS (RFA)	2.2	4.5
6. Neckerman (RFA)	1.4	5.4
7. Spies (Dan) Tjæreborgh (Dan)	1.5	4.2
9. Club méditerranée (F)	1.5	6.3
10. LTT (RFA)	1	4.7

* En 1988.

- les chaînes d'hôtels ne représentent qu'environ 15 % du chiffre d'affaires total du secteur .

Par ailleurs, les réglementations mises en place par les pouvoirs publics ont plutôt contribué à renforcer cet émiettement des professions touristiques. Ainsi, par exemple, la loi du 11 juillet 1975 réglementant la profession d'agents de voyages, récemment modifiée et réformée, avait malencontreusement rendu la profession d'agents de voyages exclusive de toute autre. Or, cette exclusivité empêchait ou, du moins contrariait, la constitution de groupes intégrés.

D'une manière générale, on constate ainsi que le tourisme français a longtemps cru qu'il était protégé de la concurrence grâce à ses avantages "naturels". Cette situation favorable paraît désormais définitivement compromise, et il doit faire face, comme tous les autres secteurs de notre économie, aux défis du futur.

C'est au regard de cette exigence que doit être appréciée l'action récente de l'État en faveur du tourisme.

III - L'ACTION DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU TOURISME : UN BILAN CONTRASTE

L'action du ministère du tourisme au cours de ces cinq dernières années doit faire l'objet d'une double appréciation concernant :

- d'une part, et compte tenu de la spécificité des activités touristiques, ses modalités d'intervention ;

- d'autre part, son rôle de conception et d'impulsion et l'adéquation des moyens financiers aux objectifs définis.

A. LES AMBIGUITÉS ET LES LIMITES DU PARTENARIAT

En raison, d'une part, de la modestie de ses moyens administratifs et budgétaires et, d'autre part, de la diversité des acteurs concernés, l'action du ministère du tourisme doit nécessairement s'inscrire dans le cadre d'une démarche partenariale, qu'il s'agisse de ses relations avec :

- d'une part, les opérateurs privés ;
- d'autre part, les collectivités locales.

1. La mise en place progressive de structures touristiques de concertation ou d'intervention associant plus étroitement les opérateurs privés aux actions publiques

Les activités touristiques étant avant tout commerciales, la compréhension des logiques privées est indispensable pour exercer correctement les responsabilités publiques.

Depuis la fin des années 1980, l'administration du tourisme a progressivement adapté ses structures et ses modalités d'intervention à cet impératif :

a) dans le domaine de la promotion touristique, par la création, en 1987, du groupement d'intérêt économique "Maison de la France".

Ce G.I.E. regroupe l'Etat, les régions, les départements, les collectivités touristiques, les entreprises, les groupements professionnels, le tourisme associatif et, d'une manière générale, les organismes s'intéressant à la promotion de la France à l'étranger. Cet organisme, qui procède de la volonté de fédérer les initiatives dans le cadre d'une logique d'entreprise, exerce cinq missions, à savoir :

- la réalisation d'études de marché ;
- l'information touristique ;
- des actions promotionnelles ;
- l'animation du réseau des représentants français à l'étranger ;
- l'innovation et le développement.

Regroupant plus de 600 adhérents, Maison de la France dispose d'un budget important, soit 109 millions de francs en 1992.

b) dans le domaine de l'observation économique et du suivi statistique des activités touristiques, par l'institution, en 1991, d'un observatoire national du tourisme sous la forme d'une association régie par la loi de 1901 qui, en associant sur une base paritaire les pouvoirs publics et les professionnels, a pour mission de collecter, d'harmoniser, de valider et de diffuser les principales données économiques relatives au secteur touristique.

c) dans le domaine de l'investissement touristique, par le projet, actuellement à l'étude, de transformation de la Délégation aux Investissements et aux produits touristiques, qui constitue actuellement une direction de l'administration centrale du tourisme, en un groupement d'intérêt public associant divers partenaires publics (Tourisme, Équipement et Agriculture) et privés (secteur bancaire, de l'Ingénierie et des Bâtiments-travaux publics).

D'une manière générale, on ne peut que souscrire au principe de cette adaptation des structures et des modalités d'intervention de l'Etat.

Il convient toutefois de s'interroger sur :

- les raisons qui conduisent parfois l'administration du tourisme à parrainer la création de certains de ces organismes "satellites" ;

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

Dans l'un de ses rapports publics, le Cour des Comptes avait ainsi exprimé sa préoccupation en constatant la multiplication des organismes de ce type à la périphérie de l'administration du tourisme qui pouvaient notamment permettre "de mener des actions utilisant des attributions de l'administration hors du cadre des services compétents et indépendamment des règles qui président à l'emploi des crédits budgétaires".

2. La mise en oeuvre contrariée des contrats de plan Etat-régions dans le domaine du tourisme

Les contrats de plan Etat-régions, qui comportent un engagement réciproque sur un certain nombre de projets précis, comprennent également une partie consacrée au tourisme. Dans le cadre du IXème Plan (1984-1988), les engagements de l'Etat, prévus à hauteur de 967 millions de francs, se sont en fait élevés à 1.250 millions de francs.

Dans le cadre du Xème Plan (1989-1992), l'apport de l'Etat au développement touristique par le biais des programmes d'aménagement concerté du territoire, n'est plus que de 548,9 millions de francs, soit 1% des financements contractuels de l'Etat. Pour le même période, l'engagement des collectivités locales est de 584,23 millions de francs.

A ce mode de financement, il convient d'ajouter celui des fonds européens. Ces derniers sont loin d'être négligeables, notamment dans le cadre de la politique régionale communautaire (cf. Annexe 1).

S'agissant des contrats de plan Etat-régions, un premier bilan établi pour les années 1989-1991 permet d'établir :

- d'une part, un certain retard dans le respect des engagements contractuels initiaux, le taux d'engagement des crédits prévus étant seulement d'environ 40 % au terme de ces trois années, tant en ce qui concerne l'Etat que les régions. Ces engagements se répartissent de la manière suivante entre les différentes catégories d'intervention :

	Etat	Régions
Facit	14931571	7455069
Sites culturels et naturels	9820037	11007000
Espaces touristiques	124170291	131451193
Valorisation du patrimoine	96536383	82358924
Formation	1167420	140928
Total	246625702	232413114

Ventilation de la politique d'aménagement des espaces touristiques

	ETAT	Région
SITES CULTURELS	3 400 000	3 500 000
SITES NATURELS	6 420 037	7 507 000
MISSIONS(côte d'Opale. ex MIACA)	5 165 615	2 000 000
PAYS COTIERS	13 147 845	8 376 926
PAYS D'ACCUEIL	20 699 642	22 472 520
POLES LITTORAUX	26 701 750	31 366 250
POLES RURAUX	16 500 275	13 482 775
POLES URBAINS	250 000	0
STATIONS LITTORALES	27 905 764	22 382 615
STATIONS MONTAGNE	1 692 000	7 180 000
STATIONS RURALES	3 622 000	3 640 000
STATIONS THERMALES	2 150 000	10 192 842
ZONES NORDIQUES	6 335 400	10 357 265

- d'autre part, des blocages ou des insuffisances dans la procédure d'engagement des crédits et les circuits financiers correspondants, qui se traduisent notamment par la persistance, tout au long de la période considérée, d'un faible niveau de consommation des crédits inscrits au titre VI du budget du tourisme et d'un volume important de reports d'une année sur l'autre.

Pour 1992, le montant cumulé de ces reports est évalué à 100,48 millions de francs, à comparer avec la dotation prévue en ce domaine dans le projet de loi de Finances pour 1992, soit 64,53 millions de francs en crédits de paiement.

Dès 1989, la Cour des Comptes avait constaté dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances cette "incapacité des services (du tourisme) à utiliser les crédits qui leur sont alloués".

Il convient donc de regretter que l'exécution du xème Plan (1989-1992) ne paraisse pas être mise à profit pour réformer et améliorer les procédures administratives mises en place.

B. LA RÉALISATION D'ACTION INDISPENSABLES, COMPROMISE PAR LE MANQUE DE MOYENS DU MINISTÈRE DU TOURISME

L'examen attentif de l'évolution des moyens budgétaires et du rôle de l'Etat dans le domaine du tourisme au cours de ces cinq dernières années :

- met en évidence le maintien à un niveau élevé des dépenses de fonctionnement et la faiblesse des crédits d'intervention ;

- permet toutefois de distinguer deux phases successives dans l'action du ministère du tourisme.

1. L'importance des dépenses de fonctionnement et la faiblesse des crédits d'intervention au sein du budget du tourisme

L'analyse de l'évolution du budget du tourisme (Cf. tableaux ci-après) montre que celui-ci a progressé globalement de 34,54 % en francs constants au cours de la période 1988-1992.

Outre l'augmentation des crédits ouverts au titre des autorisations de programme (+ 86,80 %, soit 83,93 millions de francs en 1992 pour un budget total de 454,1 millions de francs), il convient de souligner que cette évolution résulte, pour partie, de la forte progression des dépenses ordinaires (+ 38,17 % en francs constants au cours de la période 1988-1992) au sein du budget du tourisme.

Au sein de ces dépenses ordinaires, les dotations consacrées à l'administration centrale du ministère du tourisme connaissent la plus forte augmentation, soit + 102,06 % en francs constants entre 1988 et 1992.

Ces évolutions confirment ainsi le constat général formulé par votre commission des Finances qui s'était inquiétée depuis déjà plusieurs années du déséquilibre régulièrement constaté, au sein du budget du tourisme, entre les dépenses ordinaires (et, notamment, les moyens des services du titre III) et les dépenses en capital.

Evolution des grandes masses financières du budget du tourisme (1987-1992)

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1987	Budget voté de 1988	Budget voté de 1989	Budget voté de 1990	Budget voté de 1991	Budget voté de 1992	variation 1987/1992 (*)
Dépenses ordinaires	238,1	248,2	294,4	327	356,73	389,57	38,17%
Dépenses en capital							
Autorisations de programme	41,7	39,55	45,77	51,92	69,49	83,93	86,80%
Crédits de paiement	56,7	48,9	55,99	55,92	59,04	64,53	16,16%
TOTAL (crédits de paiement)	294,8	297,1	350,4	382,9	415,77	454,1	34,54%

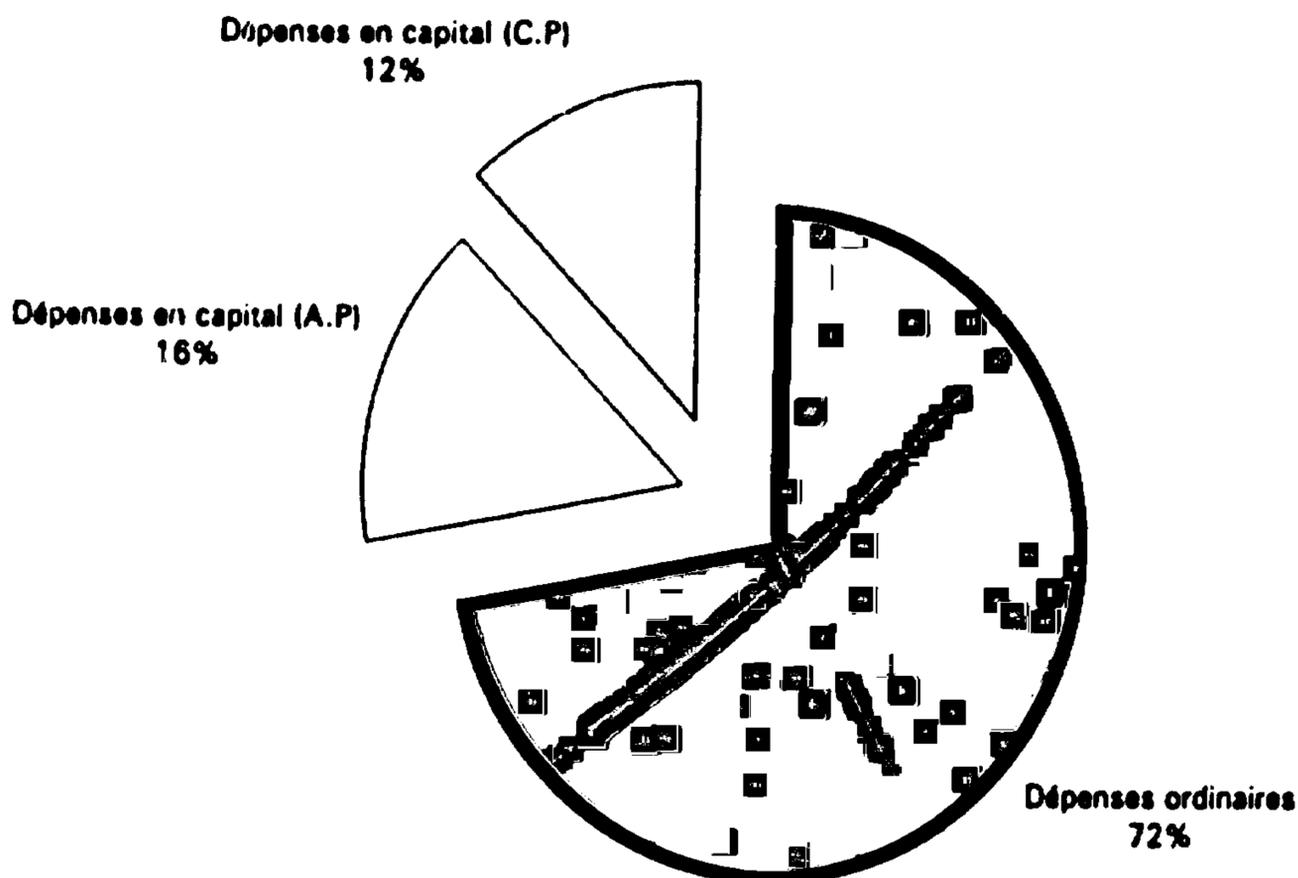
(*) En francs constants

Evolution des différentes actions du budget du tourisme (1987-1992)

Actions (en millions de francs)	Budget voté de 1987	Budget voté de 1988	Budget voté de 1989	Budget voté de 1990	Budget voté de 1991	Budget voté de 1992	variation 1988/1992 en % (*)
Administration centrale	36,42	40,49	45,37	74,25	82,78	92,94	102,08%
Services extérieurs et services d'études et d'aménagement touristique	14,69	16,49	16,78	17,84	18,34	24,53	30,95%
Promotion et actions d'intérêt touristique	186,98	191,22	232,21	234,91	255,6	272,1	25,28%
Equipements touristiques							
- A.P	41,7	39,55	45,77	51,92	69,49	83,93	88,80%
-C.P	56,73	48,9	55,99	55,92	59,04	64,53	16,16%

(*) En francs constants

En 1992, les dépenses ordinaires représentaient ainsi 72 % du total des crédits inscrits au budget du tourisme (73 % en 1988), contre 12 % pour les dépenses en capital (crédits de paiement ; 15 % en 1988) et 16 % pour les autorisations de programme (12 % en 1988).



Or, à l'examen, un tel déséquilibre, insuffisamment corrigé au cours de la dernière législature, paraît :

- d'une part, difficilement compréhensible, compte tenu des effectifs relativement modestes de l'administration du tourisme. Celle-ci compte en effet au 31 décembre 1992, 352 personnes, dont 159 titulaires et 192 agents contractuels. Il convient à cet égard de rappeler que, dans l'un de ses rapports publics, la Cour des Comptes s'était interrogée sur la nécessité de maintenir les activités du tourisme dans le cadre d'une administration publique "lorsque le recours à un personnel non fonctionnaire est aussi systématique" :

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

Pour être tout à fait objectif, il paraît indispensable de souligner que l'action du ministère du tourisme au cours des cinq dernières années peut être décomposée en deux phases distinctes.

2. l'action du ministère du tourisme depuis 1988 : la succession de deux démarches fondamentalement différentes

On peut distinguer deux phases successives au cours de la période 1988-1992, à savoir :

a) les années 1988-1990, qui ont été caractérisées par la conjonction paradoxale :

- d'une certaine inertie de l'administration du tourisme, le redressement spectaculaire de la balance touristique de la France (+ 15 milliards de francs en 1989) ne paraissant pouvoir être attribué que pour partie à son action ;

- et de la forte augmentation de ses dépenses de fonctionnement. Ainsi, en 1990, les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (titre III) progresse de 63,6 % par rapport à 1989 et, la même année, les dépenses ordinaires représentent 87,3 % du total des crédits du tourisme, contre 85,4 % en 1989 et 80,8% en 1988.

b) les années 1990-1992, marquées par le retour d'un certain esprit d'initiative et la réaffirmation, dans la limite de moyens très modestes, du rôle de conception et d'impulsion du ministère du tourisme, qu'il s'agisse :

- de l'aide à la restructuration et à l'adaptation de certains secteurs de l'activité touristique (par exemple, en 1991 : plan montagne et plan de modernisation de l'hôtellerie indépendante ; en 1992 : accord conclu avec les associations concernées pour la rénovation du tourisme social et associatif et réforme du régime juridique applicable aux agences et aux organisateurs de voyages) ;

- de l'intervention d'urgence en faveur des entreprises touristiques, comme l'ont notamment illustré les mesures prises au début de l'année 1991 à l'occasion de la crise du Golfe ;

- de la poursuite, entreprise avec la création, en 1987, de la Maison de la France, de l'adaptation des structures et des modalités d'intervention de l'administration du tourisme (création de l'observatoire du tourisme, projet de création d'un groupement d'intérêt public en matière d'investissements touristiques, etc...)

Mais ce retour à l'esprit d'initiative a été vite contrarié par le manque de moyens dont dispose l'administration.

Cette inadéquation se traduit par :

- la modestie du budget du tourisme, qui atteignait en 1992 un total de 454,1 millions de francs, soit 0,03 % du total du budget de l'État ;

- l'émiettement des responsabilités entre les différents intervenants publics, la dotation supplémentaire accordée par le ministère de l'Intérieur aux communes et groupements de communes touristiques représentant, par exemple, en 1989, 923 millions de francs, soit près de trois fois le budget du tourisme ;

- la persistance, comme cela a déjà été précédemment indiqué, de la prépondérance des dépenses ordinaires et, plus particulièrement, des dépenses de fonctionnement au sein du budget du tourisme ;

- la contrainte générale de la rigueur budgétaire qui, en 1993, affecte particulièrement le budget, déjà modeste, du ministère du tourisme (-13,55 % en francs courants par rapport au budget voté pour 1992).

•

• •

D'une manière générale, il paraît anormal que l'État n'ait pas davantage pris conscience de l'enjeu économique du tourisme dans notre pays.

L'expansion du secteur touristique aurait en effet dû amener l'État à faire du budget du tourisme un budget plus privilégié, et donc de faire profiter la France des apports d'un secteur riche d'emplois, de devises et d'effets d'entraînement.

Annexe I

Répartition par État membre des interventions communautaires en faveur du tourisme dans le cadre des politiques régionales communautaires

(en millions d'ecus)

PAYS	Obj. 1 (1989-93)	Obj. 2 (1989-91)	Obj. 5b) (1989-93)	TOTAL
Grèce	243,6	---	---	243,6
Espagne	182,0	---	(*)	182,0
France	34,3	44,1	105,6	184,0
Irlande	188,6	---	---	188,6
Italie	780,0	24,7	51,2	855,9
Portugal	203,0	---	---	203,0
Royaume-Uni	58,2	173,9	5,8	237,9
Danemark	---	0,5	---	0,5
Allemagne	---	1,3	---	1,3
Pays-Bas	---	10,1	9,0	19,1
Belgique	---	12,9	4,4	17,3
Luxembourg	---	---	0,4	0,4
TOTAL	1.689,7	267,5	176,4	2.133,6

(*) Des mesures en faveur du tourisme rural et de l'agrotourisme seront prévues dans toutes les zones à l'intérieur des axes "diversification des activités économiques et amélioration des structures et diversification du secteur agricole". L'importance de ces mesures ne pourra être estimée qu'après l'adoption de tous les Programmes Opérationnels pour les zones concernées.

Réunie le 4 novembre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du tourisme pour 1993.