

N° 97

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XVI

TOURISME

Par M. Paul MALASSAGNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chamant, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kaus, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Moisson, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyruffitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) 1083 et annexes, 1165 (annexe 36), 1170 (tome XV), et In-8° 260.

Sénat : 84 et 86 (annexe 32) (1982-1983)

Loi de Finances - Aménagement du Territoire - Hôtels et restaurants - Tourisme

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- LE TOURISME ET LA CRISE | 7 |
| <i>A. Les vacances des Français : une légère amélioration</i> | 7 |
| <i>B. L'économie du tourisme : quelques nuages</i> | 9 |
| II.- LE TOURISME A LA RECHERCHE DE SON IDENTITE .. | 11 |
| <i>A. Une meilleure connaissance d'un secteur diffus</i> | 11 |
| <i>B. Une nouvelle approche qui reste à préciser</i> | 14 |
| <i>C. Transparence et opacité budgétaires : le cas du tourisme</i> | 16 |
| III.- LA REFORME DES STRUCTURES DU TOURISME | 21 |
| <i>A. Un projet ambitieux : la décentralisation</i> | 21 |
| <i>B. La mise en chantier de réformes bienvenues : C.R.T. et U.T.N.</i> .. | 23 |

| | |
|---|----|
| IV.- LE TOURISME SOCIAL | 25 |
| <i>A. L'hébergement de plein air</i> | 25 |
| <i>B. Les villages de vacances</i> | 28 |
| <i>C. Le chèque-vacances</i> | 28 |
| V.- LES INSTRUMENTS NECESSAIRES D'UNE POLITIQUE TOURISTIQUE EFFICACE | 31 |
| <i>A. L'étalement des vacances</i> | 31 |
| <i>B. Relancer l'hôtellerie-restauration</i> | 36 |
| <i>C. Les ressources des communes touristiques</i> | 40 |
| VI.- LE THERMALISME | 49 |
| VII.- DEBAT EN COMMISSION ET CONCLUSIONS | 51 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La multiplication des discours sur le tourisme et la mise en oeuvre de réformes nombreuses laissent entrevoir un effort budgétaire à la hauteur des ambitions affirmées. Hélas, la rigueur n'épargne pas le budget du tourisme, dont la dotation globale décroît de 7 %. Si, comme l'affirme le Secrétaire d'Etat au tourisme, 17 millions de crédit consacrés aux villages de vacances et aux campings sont prévus au sein de la future dotation globale d'équipement, le budget n'augmenterait que de 4,5 %. Rappelons que la prévision officielle de hausse des prix est de 8 % !

Cette austérité n'exclut pas cependant des réorganisations budgétaires bienvenues, voire des priorités auxquelles sont affectés des crédits en hausse sensible. Par ailleurs, la dotation spécifique du Secrétariat d'Etat (201 millions) ne constitue qu'une partie, beaucoup trop faible, des crédits ministériels divers en faveur du tourisme. Elle représente moins du tiers de la dotation spéciale aux communes touristiques, guère plus que l'effort consenti par les régions en faveur du tourisme, soit 173 millions de francs inscrits au budget primitif pour 1982.

I.- LE TOURISME ET LA CRISE

En dépit des difficultés économiques actuelles, les vacances demeurent une priorité pour la majeure partie de nos contemporains vivant dans les pays industrialisés. La crise actuelle n'a pas provoqué une diminution sensible de la consommation touristique globale : on constate au contraire une progression modérée des taux de départ des personnes, avec des écarts sensibles selon les catégories socio-professionnelles ; mais, simultanément, pour chacun les séjours sont moins nombreux, la durée des vacances plus courte, et ainsi la part du tourisme dans l'économie nationale tend à stagner.

A. LES VACANCES DES FRANCAIS : UNE LEGERE AMELIORATION

| | EFFECTIFS (en millions) | | | | |
|--|-------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 1969 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
| Effectifs de la population des ménages d'après l'enquête (1) | 47,9 | 51,5 | 52,9 | 52,2 | 52,2 |
| Nombre de personnes parties en vacances | 21,5 | 27,9 | 29,6 | 29,3 | 29,9 |
| Taux de départ (2) | 45,0% | 54,3% | 56,0% | 56,2% | 57,2% |
| Nombre de séjours de vacances | 32,5 | 48,8 | 51,5 | 52,8 | 54,0 |
| - dont en France | 28,0 | 40,6 | 51,5 | 52,8 | 54,0 |
| - dont à l'étranger | 4,5 | 8,2 | 7,7 | 8,0 | 8,3 |
| Nombre de journées de vacances | 667 | 861 | 886 | 866 | 882 |
| - dont en France | 558 | 696 | 733 | 718 | 724 |
| - dont à l'étranger | 99 | 165 | 153 | 148 | 158 |

(1) Population des ménages ordinaires d'après l'enquête : cette estimation obtenue à partir de l'échantillon, nécessairement différente de la population réelle, assure la cohérence des taux de départ.

(2) % de personnes parties au moins une fois pendant la période d'été.

Ce tableau laisse donc place à un optimisme mesuré. Malgré la crise économique, les Français sont un peu plus partis en vacances en 1981 qu'en 1980.

En ce qui concerne la saison d'été 1981 uniquement, cette légère amélioration se traduit au niveau des données par catégorie socio-professionnelle, ainsi que l'indique le tableau suivant. (Le chiffre fourni entre parenthèses correspond au taux de départ sur l'ensemble de l'année 1980, c'est-à-dire y compris les vacances d'hiver, ce qui rend l'interprétation des données un peu plus délicate).

LA SAISON D'ETE 1981

- 28,4 millions de Français sont partis en (54,3%)
- Taux de départ dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (région parisienne exclue) 62,3%
- Taux de départ de l'agglomération parisienne (hors Paris) 78,5%
- Taux de départ de l'agglomération parisienne 78,5%
- des exploitants et salariés agricoles 19,1% (16,9)
- des employés 67,4% (69,3)
- des ouvriers 53,2% (52,6)
- des cadres moyens 77,5% (80,7)
- des professions libérales et cadres supérieurs 83,1% (85,2)
- des patrons de l'industrie et du commerce 58,2% (64,8)

BILAN PROVISoire DE 1982 : LES TENDANCES RECENTES

Bien que ne disposant pas de données numériques définitives, il semble que l'on puisse caractériser comme satisfaisantes la saison d'hiver, malgré une fréquentation encore insuffisante en janvier, et la saison d'été, marquée par de moindres départs vers l'étranger et par une répartition plus harmonieuse des touristes sur le sol national.

B. L'ECONOMIE DU TOURISME : QUELQUES NUAGES

1. Une évolution préoccupante du poste « voyages » de la balance des paiements

Le solde des transactions courantes du poste services-voyages reste positif en 1981, aux alentours de 8 milliards de francs, mais accuse une baisse préoccupante de 15% par rapport à l'année précédente. Ce phénomène s'explique par le coût croissant en devises, pour un stock inchangé, des touristes français se rendant à l'étranger (+ 23%). Mais les entrées de touristes étrangers en France ne rapportent en devises que 13% de plus. Il faut déceler les conséquences de la crise économique européenne, mais aussi un notable développement des investissements immobiliers réalisés par les Allemands, Néerlandais, Britanniques, Belges et Suisses qui représentent l'essentiel du contingent de touristes étrangers en France.

2. Les signes d'une crise dans l'hôtellerie

Selon la note de conjoncture la plus récente de la Chambre nationale de l'hôtellerie et de la restauration, les résultats globaux de l'été 1982 ne sont guère enthousiasmants :

- Les hôtels 4 étoiles luxe, dans l'ensemble ne semblent pas trop souffrir des effets de la crise, ceci au niveau de leur taux d'occupation. En revanche, ils enregistrent une baisse au niveau de leur chiffre d'affaires.

- Quant aux hôtels 4 étoiles, ils constituent la catégorie la plus touchée. Pâtissant de la même augmentation de T.V.A. que les hôtels 4 étoiles luxe, comme eux ils n'ont pas pu répercuter la totalité de la T.V.A. sur leurs prix, mais en plus, il enregistrent une perte de clientèle pouvant aller de 10 à 30 points en moins de taux d'occupation. Diminution due à un glissement de clientèle vers les hôtels 3 étoiles et surtout 2 étoiles, ces derniers ayant conservé un taux de T.V.A. à 7%.

- Au niveau de l'hôtellerie 3 étoiles, deux constatations. D'une part, un glissement de la clientèle vers les hôtels 2 étoiles, d'autre part les bons scores obtenus par les hôtels ayant mené des actions commerciales axées sur des prix préférentiels pour la clientèle individuelle.

- Enfin, l'hôtellerie 2 étoiles, la plus favorisée dans la conjoncture actuelle, a vu son taux d'occupation augmenter, mais pas dans les pro-

portions attendues (de 2 à 5 points seulement), face à un glissement de clientèle ajouté à l'augmentation normale d'une année sur l'autre. Ce résultat démontre qu'il y a perte de clientèle sur l'ensemble de l'hôtellerie française.

3° Le budget 1983 ne semble pas suffisamment « incitatif »

Malgré certaines mises en réserves au titre de la dotation globale d'équipement et d'autres modifications comptables, le budget d'investissement du Secrétariat au tourisme n'est pas réellement satisfaisant, puisque les dépenses en capital diminuent pour le seul chapitre 66, de près de 17 millions de francs en 1983, alors que ce chapitre est le chapitre « social » des investissements du Secrétariat d'Etat au tourisme.

Plus généralement, ce budget pour 1983 se profile sur un arrière-plan de blocage des prix et de diminution du pouvoir d'achat, qui exerceront respectivement sur l'offre et sur la demande un regrettable impact dépressif.

II.- LE TOURISME A LA RECHERCHE DE SON IDENTITE :

La période de référence semble se caractériser par un double mouvement vers une meilleure connaissance du tourisme comme phénomène économique et vers une nouvelle approche du tourisme comme phénomène sociologique.

A. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE D'UN SECTEUR DIFFUS

1. La balance extérieure du tourisme

La France a accueilli, en 1980, 30 millions de touristes étrangers, se situant ainsi parmi les tout premiers pays d'accueil dans le monde.

Ce tourisme engendre tout naturellement des flux financiers très importants qui contribuent à l'équilibre de la balance des paiements ; il a ainsi procuré à la France près de 35 milliards de francs de recettes en 1980.

On comprend donc que les pouvoirs publics cherchent à tirer parti au maximum des possibilités dans ce domaine. Même si notre pays possède de nombreux atouts naturels que d'autres pays peuvent à juste titre lui envier et a déjà fait des efforts importants d'équipement, la concurrence est de plus en plus vive et cela dans un contexte de crise internationale qui modifie les comportements. La clientèle devient plus exigeante et à certains égards la France soutient mal la comparaison : en particulier, certaines régions sont mal ou peu équipées pour pouvoir répondre à de nouvelles formes de tourisme.

Ces considérations ont donc amené la direction du tourisme à renouveler en 1982-1983 une enquête aux frontières analogue à celle de 1976, pour disposer d'informations statistiques aussi récentes et précises

que possible sur le tourisme international à destination de la France. En outre, il avait été procédé à des actualisations annuelles de l'enquête de 1976 mais celles-ci étaient faites à structure constante et subissaient l'usure du temps. Si elles rendaient compte assez fidèlement des résultats globaux sur les flux, elles ne pouvaient retracer à un niveau fin toutes les évolutions.

A partir de la nouvelle enquête aux frontières, dont le principal objectif est de décrire la population effective des touristes selon leurs caractéristiques individuelles et celles de leur séjour (objet du séjour, mode d'hébergement, activités pratiquées...), les pouvoirs publics pourront ensuite développer des politiques de promotion et réaliser les aménagements nécessaires.

Par ailleurs, une innovation sera introduite dans cette enquête par rapport à celle de 1976, qui consistera à réaliser parallèlement une enquête auprès des Français qui se rendent à l'étranger. Ces déplacements sont assez peu connus et méritent une étude approfondie, d'autant qu'ils sont à l'origine de flux financiers qui pénalisent la France : en 1980, les sorties de devises correspondantes se sont élevées à 25 milliards de francs.

Il convient de se féliciter d'une telle initiative. Votre rapporteur estime qu'elle devra être complétée à terme par une vaste enquête sur l'observation des dépenses des touristes étrangers en France.

2. Les C.R.O.A.T. (Centres régionaux d'observation des activités touristiques)

A l'heure actuelle, les C.R.O.A.T. mis en place fonctionnent dans les Départements d'Outre-Mer. Il s'agit des C.R.O.A.T. :

- de la Réunion, créé en février 1980
- de la Martinique, créé le 1er janvier 1981
- de la Guadeloupe, créé le 1er juin 1981 (arrêt. le 01.01.82).

Institutionnalisés par la création d'une structure légère placée sous l'autorité du président du comité régional du tourisme et comprenant un responsable (parfois assisté d'un adjoint) et un secrétariat, les C.R.O.A.T. ont pour mission générale le rassemblement, l'exploitation et la diffusion de l'information statistique sur le phénomène touristique et sur les loisirs des populations résidentes.

Les services de la direction du tourisme, outre un rôle de coordination, de formation des personnels et d'appui technique ont participé financièrement à leur fonctionnement, conjointement à des participations locales.

Dans le cadre des plans triennaux de développement des D.O.M., les participations financières de la direction du tourisme ont été les suivantes (en milliers de francs) :

| | 1980 | 1981 | 1982 | TOTAL |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|
| Martinique | 25 | 100 | 100 | 225 |
| Guadeloupe | 25 | 100 | 100 | 225 |
| Réunion | 100 | 100 | 100 | 300 |
| Guyane | - | 50 | - | 50 |
| TOTAL | 150 | 350 | 300 | 800 |

La création de ces centres correspond à un besoin d'informations statistiques fiables en matière de tourisme local. Un programme, décrit dans le cadre de plans triennaux, s'articule essentiellement autour de la connaissance du parc d'hébergement et de la mesure de la fréquentation touristique.

Dans la perspective du renforcement des comités régionaux du tourisme et des loisirs, votre rapporteur estime que ce programme devra être étendu à la métropole et élargi à une meilleure connaissance de la situation de l'emploi.

3. Les travaux du Conseil supérieur du tourisme

Lors de sa session 1981-1982, le C.S.T. a élaboré un certain nombre de rapports visant à une meilleure connaissance de ce secteur.

a) Les industries exportatrices de tourisme - Rapport Bamberger

Après avoir décrit les exportations de ce secteur qui peuvent être en invisibles (étrangers venant en France), directes (savoir faire, équipe-

ments) ou indirectes (ventes de produits agro-alimentaires), ce rapport formule un certain nombre de suggestions : détaxation de la T.V.A. pour les équipements à caractère social, appel au FEDER (fonds européen de développement régional), révision de la surimposition des frais généraux, lancement d'une véritable politique de congrès.

b) Les comptes régionaux du tourisme - Rapport Goujon

Ce rapport n'esquisse pas d'approche méthodologique, mais rappelle les expériences en cours et souligne l'importance d'un tableau de bord permettant aux régions de conduire d'une manière efficace leur politique touristique.

B. UNE NOUVELLE APPROCHE QUI RESTE A PRECISER

1. Le plan intérimaire : une autre copie à refaire

Le plan intérimaire à l'élaboration duquel l'administration du tourisme ne semble pas avoir été associée de très près, ne prend pas en compte l'activité touristique comme un secteur homogène justifiant une approche cohérente. Cette activité n'est retenue qu'en tant qu'élément d'« amélioration de la vie quotidienne » et instrument d'une réorganisation de l'aménagement du territoire, plus particulièrement en zone de montagne.

Cette approche contraste singulièrement avec celle ayant présidé à l'adoption du projet de loi approuvant les options du VIII^e Plan, votre Commission des Affaires économiques et du Plan ayant obtenu l'insertion d'un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Dans cet effort d'équilibre des échanges extérieurs, aucun atout ne doit être négligé, notamment dans le secteur tertiaire. Ainsi les perspectives de croissance du tourisme international devront être prises en compte lors de la préparation du VIII^e Plan pour déterminer les objectifs du développement de l'activité touristique française, celle-ci constituant aujourd'hui une véritable industrie. L'augmentation de la demande de loisirs – conséquence du mode de vie dans les sociétés industrielles – et les qualités remarquables de l'espace géographique français justifient le développement d'une politique active du tourisme (notamment un effort de promotion sur les marchés étrangers) susceptible d'avoir des effets positifs sur la situation de l'emploi dans notre pays ».

Le maître mot de ce plan intérimaire est « tourisme social », favorisé par la mise en place du chèque-vacances, la cinquième semaine de congés payés, l'accroissement considérable des dotations budgétaires en faveur de ce secteur.

2. Des nationalisations aux résidences secondaires : rumeurs et démentis

L'Etat, directement, par les entreprises nationalisées ou leurs filiales, contrôle de 33% à 100% du capital social de nombreuses entreprises opérant dans le secteur du tourisme (1), ce qui illustre le tableau suivant :

PRINCIPALES PARTICIPATIONS DE L'ETAT, DES ENTREPRISES NATIONALISEES ET DE LEURS FILIALES DANS LE SECTEUR DU TOURISME

| Agences de voyage | Voyagistes | Transporteurs | Hôteliers | Promoteurs |
|--------------------------|------------------|---------------------|------------|-------------|
| Havas Voyages | Sotair | Air France | Méridien | Ribourel |
| CIWLT (D.C.T.) | Planète | Air Inter | Etap Hôtel | Val Thorens |
| Scac Friedland | Butetour | ACT | Arcade | S.F.T.T. |
| Bureau tourisme S.N.C.F. | Frantour Voyages | S.N.C.F. | Ibis | |
| Sotramat | Ferrytour | CIWLT (ferroviaire) | V.V.F. | |
| P.C.V. | V.V.T. | S.N.C.M. | | |
| C.G.T.T. | T.F.I. | Europcar | | |
| Aviamarine | F.T.S. | | | |
| C.A.T. Voyages | | | | |
| Diners Voyages | | | | |

(1) Source : Le Monde du 19 juin 1982 - P. 19.

La tentation était donc grande de faire contribuer ces sociétés au développement du tourisme social, à l'aménagement du territoire et à la création d'emplois, et plus généralement d'assurer une mainmise de l'Etat sur le tourisme français. Il semble qu'à cette tentation, et on doit s'en féliciter, nul responsable n'ait encore succombé. Il conviendra cependant

de s'assurer que le projet de loi, toujours en cours de rédaction, sur « la démocratisation du secteur public » mettra effectivement les filiales des entreprises nationalisées à l'abri de l'étatisation.

On doit ranger parmi ces tentations aussi farfelues qu'inacceptables, la taxation des résidences secondaires insuffisamment occupées. Il semble que, dans ce domaine encore, le simple bon sens et le respect du droit de propriété, l'aient finalement emporté.

3. Le tourisme social : discours et réalités

« Un bulldozer sur la Côte d'Azur qui détruit une clôture. M. Gilbert Trigano entouré de « GO » et de deux ministres dans un camp ardéchois pour jeunes délinquants. « L'Humanité » qui consacre une demi-page à faire l'éloge du golf. Une affiche « Temps libre, on y va ». Des ministres socialistes dans les tribunes de « Roland-Garros ». Un ingénieur des Ponts et chaussées mis au ban de la société par un ministre socialiste pour avoir envisagé de taxer les résidences secondaires. Un autre ministre qui fustige l'impérialisme culturel yankee... ».

Telle est, plaisamment brossée par un grand hebdomadaire économique (1), la description de la politique socialiste du tourisme et des loisirs.

C. TRANSPARENCE ET OPACITE BUDGETAIRES : LE CAS TOURISME

1. Une récapitulation insuffisante

L'article 75 de la loi de finances pour 1981 dispose : « Lorsque les financements budgétaires intéressant un département ministériel figurent dans plusieurs fascicules, une récapitulation de l'effort budgétaire et financier consacré au département considéré sera annexée chaque année au projet de loi de finances ». Le fascicule consacré au Ministère du Temps libre contient effectivement une récapitulation des crédits, qui est toutefois insuffisante, et devra donc être complétée et affinée, de façon à faciliter le travail parlementaire.

(1) *Le Nouvel Economiste*, n° 351 - 30/08/82.

Cette récapitulation est, paradoxalement, moins complète que celle présentée dans la loi de finances pour 1982. En effet, la dotation en provenance du Ministère de l'agriculture (chapitre 61-80, art. 30) n'apparaît plus de manière claire, alors même qu'il s'agit d'une dotation parmi les plus importantes en volume.

2. L'orchestre rose : des solistes brillants dont on cherche le chef.

Le tableau récapitulatif suivant illustre la diversité des sources de financement du tourisme, uniquement pour ce qui concerne les crédits d'équipement.

FINANCEMENT DU TOURISME RECAPITULATIF DES CHAPITRES BUDGETAIRES CONCERNES

| Ministère | Opérations financières de tutelle |
|--------------------------|--|
| Finances | Comptes spéciaux du Trésor, équipement hôteliers, prêts. |
| Plan | Missions interministérielles (Languedoc-Aquitaine-Corse) (part affectée au tourisme) |
| Tourisme | Etudes (non doté depuis 1981 reçoit des transferts) |
| Tourisme | Amenagements touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural (S.E.A.T.) Crédits transférés sur d'autres chapitres d'accueil (61.80, 44.01, 56.01, 66.02, etc.) |
| Agriculture | Amenagements de villages, équipements, hébergements touristiques, gîtes ruraux. |
| Agriculture | Sociétés d'aménagement régional (part affectée aux actions touristiques) |
| Transports | Voies navigables et ports fluviaux |
| Solidarité | Maisons familiales de vacances nationale |
| Jeunesse et Sports | Equipement sportif des collectivités (part touristique non individualisée) |
| Urbanisme | F.A.U. - Réhabilitations de stations |
| Urbanisme | Etudes préopérationnelles |
| Environnement | Crédits consacrés au tourisme dans les parcs naturels |
| Intérieur | Routes touristiques communales |
| Finances | Primes hôtels, villages de vacances, camping |
| Plan | F.I.A.T. - Crédits transférés sur d'autres chapitres d'accueil : 61.80, 66.01, 44.01, 56.01, 66.02, 34.14, etc. les transferts sur le budget du tourisme se sont élevés à 5,7 millions de francs en 1981 (part affectée au tourisme) |
| Plan | F.I.D.A.R. - Crédits transférés sur d'autres chapitres d'accueil (part affectée au tourisme) |
| Environnement | F.I.Q.V. - Part affectée approximativement au tourisme |
| Temps libre | Equipement villages de vacances |
| Tourisme | Equipement camping (reçoit des transferts) |
| Tourisme | Equipements touristiques divers (non doté, mais reçoit des transferts) |

Le récent débat intervenu au Sénat, lors de la discussion de la proposition de loi portant réforme de l'organisation régionale du tourisme, a bien montré la volonté unanime du Sénat de voir le tourisme disposer enfin d'un véritable ministère à part entière.

3. Une amélioration des pratiques comptables.

a) Ces objets inanimés qui avaient une âme.

L'administration du tourisme, contrainte par la pénurie, avait pris l'habitude de rémunérer des personnels sur des chapitres de matériel ou d'équipement. Cependant, depuis la régularisation sur postes budgétaires créés au collectif d'août 1981, de 19 agents précédemment rémunérés grâce à des subventions à des organismes à vocation touristique ou sous couvert de contrats d'études, les effectifs de l'administration du tourisme sont tous pris en charge sur les crédits budgétaires de personnel.

b) Les chapitres communicants.

Lors de l'examen du budget pour 1982, votre commission avait regretté l'existence de pratiques budgétaires et comptables dont l'effet est de limiter, voire d'altérer l'information du Parlement. Ces observations portaient essentiellement sur les transferts du chapitre 56.02 « Aménagements touristiques de la Montagne, du Littoral et de l'Espace rural » vers le chapitre de fonctionnement 44.01 « Actions d'intérêt touristique » ainsi que sur le chapitre 56.01 « Etudes pour l'aménagement touristique du territoire » non doté en loi de finances initiale mais qui est abandonné en cours d'exercice par le chapitre 56.02.

Le Gouvernement a tenu compte pour la préparation du budget de 1983 de ces observations. Désormais, le chapitre 56.02 ne pourra plus être ventilé en cours d'exercice vers les titres III et IV et le 56.02 nouveau est doté de 18,56 millions de francs, contre 40 dans la loi de finances 1982.

Il convient de noter, en revanche, que les crédits, soit « gelés » au titre de l'action conjoncturelle, soit mis en réserve dans la perspective de la future D.G.E. (dotation globale d'équipement) rendent assez ardue la mesure de l'effort d'investissement de l'Etat. Par ailleurs, en l'absence de notes infrapaginales sur les variations des cours des principales monnaies, il est très délicat d'estimer à sa juste valeur l'effort accompli par l'Etat en vue de doter nos bureaux de représentation à l'étranger.

L'effort de rigueur comptable et financière entamé par le Secrétariat d'Etat au tourisme doit donc être poursuivi. Au risque de nous répéter, cet effort sera assez illusoire tant qu'un véritable Ministère du tourisme n'aura pas été institué. Enfin, phénomène fondamental quoique mal perçu, le budget total du Secrétariat au Tourisme ne représentera qu'un peu plus de 200 millions de francs, alors que la dotation aux communes touristiques atteindra la même année 735 millions de francs.

III. LA REFORME DES STRUCTURES DU TOURISME

La période de référence se caractérise par un ensemble de réflexions et d'actions tendant à modifier les structures du tourisme, tant en ce qui concerne l'Etat que les collectivités décentralisées.

A. UN PROJET AMBITIEUX : LA DECENTRALISATION

Le Gouvernement a déposé sur le Bureau du Sénat un projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui ne considère malheureusement pas le tourisme comme un secteur spécifique d'activités. Cependant, il contient un certain nombre d'articles relatifs à la répartition de compétences dans le secteur qui fait l'objet de notre étude.

La région serait compétente conjointement avec l'Etat, pour élaborer des *schémas d'utilisation de la mer* (art. 30) fixant notamment la vocation générale des différentes zones, et notamment les zones affectées aux activités de loisirs. Elle serait en outre compétente pour « aménager et exploiter les *voies navigables et les ports fluviaux* qui lui sont transférés par décret en Conseil d'Etat » (art. 56). La région assurerait la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue (art. 72). Elle établit un *plan régional de développement économique et social* qu'elle met en oeuvre directement dans les domaines de sa compétence (art. 91). Enfin, « tout ou partie des attributions actuellement exercées par les *missions interministérielles d'aménagement touristique* sont transférées aux régions et aux départements et communes qui le demandent » (art. 95).

Mais les compétences en matière de tourisme ne seraient pas exclusivement confiées aux régions, puisque le département « définit et modifie, après consultation des communes intéressées, le *plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée* » (art. 102). Quant à la

commune, elle serait chargée de gérer les « *ports exclusivement consacrés à la plaisance* » (art. 58), et son maire délivrerait, au nom de la commune « les autorisations relatives aux *campings* et au stationnement des *caravanes* ».

On peut regretter l'aspect disparate de cette énumération. Elle contient cependant en germe un certain nombre de dispositions qui pourraient être bénéfiques au tourisme.

En ce qui concerne le secteur spécifique du tourisme, l'information la plus détaillée sur les intentions du Gouvernement pourrait être déduite du discours prononcé le 19 mai 1982, à Auch par le Président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, secrétaire national du parti socialiste au cadre de vie qui a précisé la répartition des compétences qu'il jugeait souhaitable.

Le niveau local, celui de l'initiative et de la solidarité, rassemblera toutes les volontés souhaitant l'expansion touristique et l'identité culturelle. Il renforcera le rôle des structures existantes en élargissant leurs compétences et regroupera sous un même vocable tous les partenaires des activités d'accueil et d'animation en dépassant les intérêts catégoriels ou strictement professionnels pour devenir véritablement « *le syndicat de toutes les initiatives* ». Le Comité local du tourisme et des loisirs, outil commun de toutes les structures, proposera, impulsera et coordonnera les initiatives dans la concertation.

Il définira les besoins et élaborera les propositions de développement et d'aménagement, fondements de la planification.

Il se chargera de l'information et de sa diffusion. Ce comité local renforcera aussi le rôle d'animation et d'accueil des structures et sera l'interlocuteur du département, de la région et de l'Etat.

La création d'un échelon local ne supprimera donc pas les structures existantes, mais facilitera leur rassemblement et leur ouverture.

Ces comités locaux pourront prendre la forme d'associations auxquelles communes, départements et régions donneront les moyens pour remplir leurs missions.

Au niveau départemental : le Comité départemental du tourisme s'élargira en un comité départemental du tourisme et des loisirs, outil exécutif du conseil départemental.

Il fera office de conseil technique pour les démarches commerciales et promotionnelles. Il sera étroitement associé à la politique de promotion arrêtée au niveau régional. Tout en favorisant l'animation et la diffusion des produits touristiques départementaux, il centralisera les demandes d'emploi et de main-d'oeuvre. La gestion et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures lui reviendra. Le programme d'action départemental de ce comité s'insérera dans le plan régional auquel il aura participé par ses représentants au comité régional.

La composition de ce comité, qui pourra prendre la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, reflétera l'esprit d'ouverture et de concertation des élus, représentants des comités locaux, des chambres consulaires, des professionnels, des associations, des organismes sociaux et syndicaux.

B. LA MISE EN CHANTIER DE REFORMES BIENVENUES

1° ● Les U.T.N. (Unités touristiques nouvelles) :

Critiquée pour sa lourdeur et sa lenteur, la procédure des U.T.N. a été récemment améliorée (circulaire du 15 septembre 1982, relative à la procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne, J.O. 19 septembre 1982), et devrait être profondément modifiée dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales qui remplacera les actuelles directives d'aménagement national.

La circulaire du 15 septembre favorise le dialogue entre les administrations et les élus locaux à l'occasion de l'élaboration des projets et vise à accélérer la notification des décisions interministérielles. Elle tend également à « donner une large priorité au tourisme à vocation sociale incluant le tourisme associatif comme la petite et moyenne hôtellerie ».

Dans l'attente de la modification de cette procédure, il convient de rappeler ses aspects positifs. Examineur attentif plus que censeur, le comité interministériel épluche les projets avec le souci d'éviter les opérations économiquement hasardeuses, techniquement mal au point ou écologiquement dangereuses. Un tel filtrage n'a rien d'excessif ou d'inopportun si on se réfère à une expérience encore récente.

La procédure n'a cependant pas été instituée pour bloquer ce genre de développement. Une étude a même montré que la croissance de

l'immobilier n'avait pas été ralenti par sa mise en place. Seuls sont « recalés » les flagrants délits d'irréalisme ou les projets d'agression caractérisée du milieu. Normalement, les autorisations sont accordées, mais pas toujours exactement pour ce qui était demandé et souvent assorties de conditions.

2° ● Les C.R.T. (Comités régionaux de tourisme)

Le Sénat a adopté en première lecture une proposition de loi d'origine sénatoriale portant réforme de l'organisation du tourisme. Plus qu'une toilette des textes existants, ce texte en réalise une véritable refonte. Une analyse détaillée des différents aspects de cette réforme peut être trouvée dans le rapport de M. Pierre Lacour (Sénat n° 12). Les points fondamentaux nous en paraissent être les suivants :

- Le C.R.T.L. (Comité régional du tourisme et des loisirs) aura comme ressort la région de programme, sauf pour les deux régions comptant déjà plus de deux C.R.T., où deux C.R.T.L. pourront être institués. Il convient à tout prix d'éviter un futur morcellement des C.R.T.L. dans chaque région en disposant une telle unicité du C.R.T.L. par région.

- La composition du C.R.T.L. sera étoffée par l'augmentation du nombre de ses membres et leur meilleure représentativité. Ainsi, la place des élus régionaux sera consacrée (1/3 des membres), et la présidence de cet établissement public industriel et commercial devrait revenir à un élu, sous réserve d'une période transitoire où la présidence pourra être confiée à un membre quelconque du C.R.T.L.

- Diverses dispositions ont été prises pour en assurer le financement et garantir la place et les compétences des comités départementaux de tourisme et des offices locaux, sans lesquels aucune politique véritablement efficace du tourisme n'est possible. De même, est reconnu le rôle éminent des professionnels dont la contribution au développement du tourisme français ne saurait être passée sous silence.

IV.- LE TOURISME SOCIAL

A. L'HEBERGEMENT DE PLEIN AIR

1. Une capacité d'accueil croissante

L'augmentation de la capacité d'accueil du parc d'hébergement de plein air a été de 171 187 places entre 1981 et 1982, contre 106 135 et 108 857 les deux années précédentes. Le nombre de terrains est donc actuellement de 7 602 offrant 2 163 922 places auxquelles viennent s'ajouter les 19 400 places en camping à la ferme, les 35 000 places en camping déclaré et les 35 000 autres en aires naturelles de camping, et les 1 200 en points d'accueil jeunes. Peu de parcs résidentiels de loisirs ont été créés depuis la mise en place de la réglementation les concernant, mais des projets sont en cours de réalisation.

2. Une gestion plus dynamique

a) *La campagne camping-information*

La campagne de camping-information a été renouvelée cette année dans le but de mieux répartir les campeurs entre terrains sursaturés du bord du littoral et terrains souvent sous-occupés de l'intérieur du territoire. Elle a connu un réel succès.

b) *La sensibilisation des maires de France aux problèmes du camping.*

Une circulaire a été envoyée aux maires pour les sensibiliser sur l'importance du camping comme mode d'hébergement social de vacances. Prochainement détenteurs de pouvoirs acquis à la suite de mesures de décentralisation des compétences, les élus locaux auront sans doute une plus grande responsabilité pour définir leurs plans d'occupation des sols et autoriser, ou non, les ouvertures de terrains. Leur contribution à l'objectif d'accroissement des capacités d'accueil sera donc primordiale. Le rapport de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le

projet de loi de décentralisation prévoit que le maire, dans certains cas, délivrera au nom de la commune les « autorisations relatives aux campings et au stationnement des caravanes ».

c) La recherche d'une réglementation adaptée.

Pour ce qui est de la recherche des moyens réglementaires propres à faciliter des créations de terrains, elle s'exerce dans diverses directions :

- Le secrétaire d'Etat au Tourisme a mis à l'étude un projet de création d'un statut qui s'appliquerait à des campings saisonniers. Celui-ci permettrait de faciliter les ouvertures de terrains dans les sites les plus recherchés grâce à la garantie qui serait apportée aux responsables locaux du caractère temporaire de l'occupation de l'espace.

- Il étudie la mise en place de normes moins exigeantes pour une nouvelle catégorie de parcs résidentiels de loisirs, de nature à permettre des réalisations mieux adaptées, en ce qui concerne les coûts, à la demande potentielle existante.

3. Un financement à améliorer

a) La diminution des crédits du secrétariat au tourisme

66.01.20 CAMPING-CARAVANING, PARCS RESIDENTIELS DE LOISIRS

| | 1981 | 1982 | 1983 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| Autorisations de programme | 18 000 000 | 23 000 000 | 18 545 000 |
| Disponible au 31/12 de l'année précédente | 4 000 000 | 210 000 | - |
| Augmentations diverses (transferts) | 1 400 000 | - | - |
| Loi de finances rectificative pour 1981 .. | 1 000 000 | - | - |
| Réserve de crédit | - | (580 000) (?) | - |
| TOTAL..... | 24 400 000 | 23 210 000 | 18 545 000 |
| Crédits de paiement (loi de finances initiale) | 10 000 000 | 25 340 000 | 20 930 |
| Report de l'année précédente | - | 3 649 761 | - |
| ou (1) | - | 2 739 198 | - |

(1) Ces deux chiffres sont fournis dans deux réponses figurant au questionnaire budgétaire

Nonobstant la réserve de crédit et le fait que certains crédits pourront figurer au titre de la future dotation globale d'équipement, on semble donc assister à un certain désengagement du ministère du temps libre. Votre rapporteur ne manquera pas d'interroger le secrétaire d'Etat au tourisme sur ce point.

b) Une prime qui se fait toujours attendre

Dans son précédent avis, votre rapporteur estimait que le décret modifiant la prime spéciale d'équipement pour le camping était sur le point d'être pris. Son attente n'a pas été réellement satisfaite. Le secrétaire d'Etat a en effet déclaré, dans une réponse à une question budgétaire :

« En matière de primes spéciales d'équipement destinées aux promoteurs privés, le décret de 1977, prorogé en novembre 1980, est arrivé à échéance le 31 décembre 1980. Un nouveau projet de décret, qui a recueilli l'avis favorable du Conseil d'Etat (section de l'Intérieur) le 4 mai 1982, a été soumis au visa des différents ministres intéressés.

« Il propose d'accorder une prime de 1 000 F. par emplacement aux créations d'au moins 100 emplacements ou aux extensions d'au moins 50 emplacements (accroissement de 50% au moins de la capacité d'hébergement initial) dans les communes des régions du Grand Sud-Ouest (à l'exception des communes littorales) et dans les communes classées en zones de montagne. »

La prime a cependant été distribuée en 1981 et 1982 (données connues pour le premier semestre), faisant apparaître une baisse très sensible des décisions d'octroi :

- 1981 : 65 campings concernés ont reçu 12 492 000 F.
- 1982 (1er semestre) : 7 campings concernés ont reçu 1 608 000 F.

c) Une constante : les prêts sur fonds du F.D.E.S.

Dans la limite maximum de 50% des investissements hors taxes, le Fonds de développement économique et social peut intervenir pour les opérations de création et d'extension des terrains de camping.

B. LES VILLAGES DE VACANCES ET HEBERGEMENTS POLYVALENTS

La dotation budgétaire, en autorisations de paiement, pour 1982 avait atteint 60,5 millions de francs, en augmentation considérable sur 1981. Légitimement fier, le Ministre a déclaré : « Une croissance aussi forte des crédits est toutefois inhabituelle et certains pourraient craindre que nous n'éprouvions quelques difficultés à consommer les dotations ouvertes en 1982. Mais il faut savoir à quel point ce type d'action avait été négligé les années précédentes. D'après les dossiers déposés dans mes services, 60 millions de francs ne nous permettraient de subventionner qu'à un peu plus de 10 % les demandes d'ores et déjà déposées. »

Une telle précaution oratoire était particulièrement justifiée puisque 15 millions ont été bloqués en raison de la politique conjoncturelle et que moins de la moitié des autorisations avaient été déléguées au 1er aout dernier. Au total, les autorisations de programme affectées en 1982 pourraient n'être que légèrement supérieures aux 32 millions pour 1981, eu égard aux ambitions affichées. La situation pour 1983 n'est pas radicalement différente, réserve faite de l'hypothétique D.G.E.. Si le montant des A.P. du chapitre 66.01.10 se maintient à un haut niveau, les crédits de paiement passent de 50 à 37,4 millions de francs.

Votre rapporteur interrogera le Ministre du Temps libre sur l'état d'avancement de son projet visant à subordonner l'octroi d'aides aux villages de vacances et aux hébergements polyvalents, à l'ouverture de ces établissements pendant une durée moyenne de 9 mois sur l'année.

C. LE CHEQUE VACANCES

Dans son précédent rapport, votre rapporteur croyait être en mesure d'avancer que, sur l'instauration de ce chèque-vacances, « un projet de loi pourrait être déposé au Parlement au cours du premier semestre 1982 ». Cette anticipation s'est réalisée, mais sous une forme inadmissible, puisque le Gouvernement a recouru à la pratique des ordonnances. Si cette pratique a pu être jugée recevable pour certains sujets, il n'en va pas de même pour le chèque-vacances. Le rapporteur du Sénat (1) sur le projet de loi d'habilitation n'a pas manqué de relever : « L'urgence n'apparaît pas clairement. Eu égard aux difficultés techniques de son attribution, de sa distribution et de son utilisation, le chèque-vacances ne pourra produire ses effets qu'à partir de la saison d'été 1983. Par ailleurs, un certain nombre de ses caractéristiques principales n'ont pas encore fait l'objet d'arbitrages interministériels. Or, de ces arbitrages dépendra pour une bonne part le vrai visage de ce chèque-vacances ».

(1) Rapport Collet - Sénat n° 131, annexé au P.V. de la séance du 16 décembre 1981.

Cette réserve posée, le régime du chèque-vacances repose sur deux textes : l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances et son décret d'application n° 82-719 du 16 août 1982. L'agence nationale pour les chèques vacances a été installée par M. le Premier Ministre le 27 septembre 1982.

Rappelons brièvement que, conçu sur le mode du chèque-restaurant, le chèque-vacances sera financé par les salariés et par une contribution patronale. Seuls les salariés payant moins de 1 000 francs d'impôts par foyer fiscal sur le revenu pourront en bénéficier en effectuant des versements pendant au minimum huit mois. La contribution patronale est fixée à 10% au moins et à 80% au plus de la valeur des chèques.

Ainsi, un salarié bénéficiant d'une contribution patronale de 80 % et ayant économisé 70 francs pendant huit mois touchera 2 800 francs de chèques-vacances, soit 560 francs d'épargne personnelle et 2 240 francs de participation patronale.

Ces titres pourront être utilisés, en France, pour régler des dépenses d'hébergement, de restauration, de transports en commun et de loisirs.

Si elle n'encourt pas de critique fondamentale, l'organisation du système appelle néanmoins de sérieuses réserves :

1. Les établissements de tourisme (hôtels, restaurants, campings, ...) **doivent être agréés** pour que les utilisateurs puissent y employer leurs chèques-vacances. Cet agrément est laissé à l'entière disposition de l'exécutif, puisqu'il résultera de simples arrêtés interministériels. La seule base juridique repose sur l'alinéa 4 de l'article premier de l'ordonnance qui dispose « les agréments sont délivrés aux prestataires compte tenu des engagements qu'ils prennent en ce qui concerne les prix et la qualité de leurs services ». Mais l'article premier du décret laisse entrevoir que des conditions restrictives pourraient être posées puisque l'agence ne pourra attribuer d'aides que si elles sont destinées « aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale ». Votre commission suivra donc avec vigilance l'application concrète des dispositions relatives à l'agrément des établissements.

2. La part patronale du chèque-vacances sera de surcroît aggravée des cotisations sociales, de la taxe d'apprentissage et de la participation des employeurs à la construction et à la formation. Curieuse manière d'inciter les chefs d'entreprise à participer au bon fonctionnement de l'opération, en aggravant d'autant leurs charges.

3. Le mécanisme retenu ne permet malheureusement pas un accroissement du taux de départ en vacances là où il est le plus nécessaire : exploitants et salariés agricoles, personnes retraitées, petites et moyennes entreprises qui ne pourront faire face à un accroissement de leurs charges.

Ces réserves posées, on peut espérer que ce titre vacances sera effectivement de nature à permettre l'apparition d'une demande solvable complémentaire, à accroître le financement des investissements touristiques, à favoriser, par le biais de bonifications diverses, un meilleur étalement des vacances. Votre commission souhaite donc longue vie et succès au chèque-vacances. Elle pourra vérifier, au moment de la discussion en séance publique, si les propos avancés à la tribune du Sénat le 23 avril 1982, par le Ministre du Temps libre, sont vérifiés : « Les premiers chèques-vacances devraient être disponibles en automne de cette année, au mois d'octobre ou de novembre, je pense. »

V.- LES INSTRUMENTS NECESSAIRES D'UNE POLITIQUE TOURISTIQUE EFFICACE

A. L'ETALEMENT DES VACANCES

Le décret du 29 mai 1981 relatif aux attributions du Ministre du Temps libre précise dans son article premier que *le Ministre est... « chargé de définir et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en ce qui concerne le temps dont chacun doit disposer librement... »*.

A partir des premières consultations et études menées dans le cadre de cette mission, le Ministre a présenté au *Conseil des Ministres du 23 décembre 1981* un rapport formulant des propositions visant à obtenir, dans le cadre d'une politique globale d'aménagement du temps, un meilleur étalement des séjours de vacances, en vue de remédier à une situation préjudiciable tant à la qualité des vacances qu'à l'économie du pays et au bon fonctionnement du secteur du tourisme.

1° Les conséquences de la concentration des congés annuels.

a) Conséquences économiques.

● La production

Les répercussions économiques de la concentration des congés annuels sont importantes. L'observation de l'évolution de l'indice de la production industrielle fait apparaître deux phénomènes :

– d'abord une pointe en juin qui correspond à la période de constitution des stocks avant les vacances ;

– puis une chute importante, puisqu'elle équivaut à une baisse de plus de 38 % entre le mois de juin et août.

L'effort du mois de juin nécessite un surdimensionnement de l'appareil de production, et la chute des mois de juillet-août, une sous-utilisation de cet outil. Il y a une perte d'efficacité importante qui se traduit par une chute de productivité et par conséquent par un manque à gagner difficile à évaluer, estimée par la Délégation à la qualité de la vie, en 1980, à plus de 30 milliards de francs.

Indépendamment du manque à gagner pour l'économie française, les entreprises industrielles connaissent, du fait de leur fermeture totale, une baisse de production, (- 9% par rapport à leur capacité annuelle), néfaste à bien des égards. Dans le contexte d'internationalisation des échanges, elles perdent de nombreux marchés à l'étranger. Par ailleurs, le système de fermeture nuit à l'amortissement des investissements en réduisant le temps de marche de l'outil de travail et entraîne des perturbations dans le processus de fabrication lorsqu'il faut procéder à l'arrêt et à la remise en route des machines.

● Le secteur touristique

Dans le secteur touristique, les entreprises doivent assurer leur rentabilité sur une période qui, pour le moment, ne dépasse pas 70 jours par an ; leurs coûts de production sont de ce fait notablement accrus. Les investissements touristiques doivent assurer leur rentabilité dans les mêmes conditions. La concentration des séjours induit donc des pertes considérables dans le secteur du tourisme.

On peut même légitimement penser que l'afflux des vacanciers français en juillet et surtout en août décourage une partie de la clientèle étrangère, et implique par conséquent une perte de devises.

Les collectivités locales des régions de départ sont désertées pendant l'été ; ceux de leurs habitants qui ne partent pas en vacances pâtissent de ce ralentissement de l'activité, tant pour la vie pratique que pour les loisirs. Les équipements de la ville deviennent alors sous-utilisés.

Inversement, dans les régions touristiques, les collectivités locales devant l'afflux concentré des estivants, sont entraînées à de coûteuses dépenses de voirie, d'assainissement, les équipements devant être prévus à des dimensions correspondant à la période de pointe. De trop nombreuses réalisations touristiques restent d'ailleurs mal intégrées à la vie permanente de la cité.

● L'emploi

Bien qu'il soit difficile d'analyser les répercussions d'un meilleur étalement des vacances sur l'emploi, on peut penser qu'une production

répartie sur douze mois et non sur onze contribuerait à des créations d'emplois de façon durable.

De plus, la nécessité de fermer certaines installations pendant une longue période de l'année entraîne la création d'un chômage saisonnier pour certaines catégories d'emplois touristiques.

- L'inflation

La concentration touristique a un effet inflationniste certain. L'observation sur plusieurs années montre qu'une poussée inflationniste apparaît à la fin des vacances. Les hausses des prix enregistrées dans les zones touristiques se propagent à l'ensemble de l'économie : pour 1976, on a estimé à 1,2 point la hausse des prix de détail due au seul fait des vacances, soit plus de 10% de la hausse totale à l'époque.

- Les transports

Le problème des pointes de trafic est fortement lié à la concentration des séjours ; il concerne aussi bien le transport ferroviaire, routier que le transport aérien.

b) Conséquences sociales

- Un effet dissuasif

Bien qu'un Français sur deux seulement parte en vacances, force est de constater que le taux de départ a tendance à stagner, ou, au mieux, ne croît que très lentement. Il y a un tel goulet d'étranglement en été que l'aspiration à plus de vacances de la majorité des Français se traduit par un résultat négatif, car ils ne trouvent pas, du moins à des prix qui leur conviennent, les hébergements dont ils auraient besoin.

- Des risques accrus pour les vacanciers

a) L'accroissement du risque d'accident et le gaspillage d'énergie provoqués par les encombrements de la circulation automobile. (1975 : 500 morts et plus de 6 000 blessés dans les accidents imputables à la concentration de la circulation).

b) Il est également des conséquences nocives pour la santé des vacanciers.

« Où il y a foule, il y a risque d'agression nerveuse permanente pour l'organisme. Les départs, les retours de vacances en août, surtout par la route, accroissent ce qu'on appelle communément la nervosité. La fatigue due à la conduite, la tension qui monte en raison des embouteillages augmentent de façon inquiétante les causes de « stress ». Les vacanciers du mois d'août ne parviennent que difficilement à rompre avec leur vie quotidienne, ils ne reviennent pas en tout cas, aussi reposés et détendus qu'ils le souhaitent ». (Dr Jean REIGNIER).

- Des phénomènes de rejet

La concentration des séjours entraîne de plus en plus des phénomènes de rejet de la part des populations des régions d'accueil. Il est certain que l'absence d'étalement des vacances risque d'entraîner certains conflits entre « les touristes » et les populations locales, dans certaines régions sensibles. La cohabitation entre les habitants permanents des communes rurales et les citadins en vacances est parfois difficile.

2. Les mesures envisagées.

a) Une campagne d'information.

Compte tenu des résultats enregistrés à l'occasion des consultations et négociations lancées à l'initiative du Ministre du Temps libre, il paraît nécessaire et possible d'intensifier et d'accélérer les actions menées dans le domaine de l'étalement des vacances. C'est l'objet de la *campagne nationale* qui va se développer de septembre 1982 à février 1983.

Cette campagne devrait consister en un certain nombre *d'interventions aux niveaux central, régional et local*, auprès des organisations syndicales et professionnelles, des associations familiales et de parents d'élèves, des entreprises, des associations et organismes concernés par le problème de l'étalement des vacances. Ces actions visent non seulement à *promouvoir une prise de conscience* de l'importance économique et sociale du problème dans l'opinion publique et chez les principaux décideurs, mais encore à obtenir, sur des points précis et significatifs, des résultats immédiats : signature, au sein des entreprises de *conventions* amorçant un meilleur aménagement du temps de loisir dans l'année (notamment : maintien de l'activité en été), élaboration de « *contrats de stations* » garantissant la fourniture de prestations (ouverture des équipements, animation pour les vacanciers qui choisiront de partir en juin ou en septembre, et préparation de « *contrats d'animation été* » permettant d'éviter une certaine atonie des villes principales émettrices de vacanciers.

b) *Une campagne publicitaire.*

Ces interventions, qui auront une dimension à la fois nationale et régionale, notamment en direction des grands bassins d'emploi et des principales zones d'accueil touristique, recevront l'appui d'une *campagne publicitaire*, confiée à une agence, mise au point en étroite relation avec le service d'information et de diffusion placé auprès du Premier Ministre et qui a reçu l'appui du Ministère des Transports. Cette campagne de publicité, qui vise le grand public et utilisera notamment le canal de la télévision, se développera du 15 novembre 1982 au 31 janvier 1983. Elle tendra à sensibiliser les travailleurs et les chefs d'entreprise à l'importance que présente le *maintien de l'activité économique* pendant les mois d'été, ainsi qu'à mettre en évidence l'intérêt qu'ont les vacanciers à choisir, pour leurs congés, les mois de juin et de septembre. Les relais de l'information touristique (organismes de vacances, offices de tourisme et syndicats d'initiative) seront très étroitement associés à cette campagne.

2. Des raisons d'espérer ?

L'étalement des vacances est un thème récurrent, apparaissant régulièrement tous les trois ou quatre ans pour disparaître ensuite, vaincu par les « pesanteurs sociologiques ». Il s'apparente ainsi au serpent qui hanterait un certain lac écossais. Le remarquable rapport « *Changer les vacances* » rédigé en 1979 par Eliane Mossé et Jean-Luc Lesage ne semble pas avoir été suivi de mesures vraiment efficaces. La France n'est pas d'ailleurs le seul pays à connaître ce problème. Malgré une large décentralisation, l'Allemagne connaît le même, qui s'est d'ailleurs posé d'une manière particulièrement vive cette année.

Au risque d'alourdir la barque des propositions naviguant toujours au fil de l'eau des structures ministérielles successives, votre rapporteur estime que cinq conditions doivent être remplies :

- **une réelle concertation** ; celle-ci devrait, au plan national, concerner les délégués régionaux au tourisme et les comités régionaux de tourisme qui, à la lecture des documents officiels, ne semblent pas avoir été consultés. Celle-ci devrait en outre être étendue au niveau communautaire et s'intégrer dans les réflexions menées actuellement par la Commission de la communauté économique européenne (1).

- **Des incitations financières.** Déjà l'Association des entreprises de tourisme saisonnier (A.N.E.T.S.) a proposé de s'engager, par convention, à consentir une bonification de 15 % aux chèques-vacances consommés

(1) Voir document Com. (82) 385 final - Bruxelles 01.07.82 « premières orientations pour une politique communautaire du tourisme ».

en moyenne et basse saison. Une telle réflexion devrait être systématisée, notamment en ce qui concerne le billet de train annuel « congés payés ».

- la campagne publicitaire prochaine devra tirer les enseignements de la campagne publicitaire « découverte de la France »,

- il convient d'éviter toute approche dirigiste,

- l'Etat doit donner l'exemple, qu'il s'agisse des administrations ou des entreprises publiques et nationales.

Votre rapporteur espère que l'action entreprise par le Ministère du Temps libre sera couronnée de succès. On comprendrait d'ailleurs mal qu'il n'en aille pas ainsi avec les armes que le Gouvernement s'est données : chèque-vacances, cinquième semaine de congés non consécutifs aux quatre premières, mainmise sur une part importante du potentiel productif de la Nation.

B. RELANCER L'HOTELLERIE-RESTAURATION

Dans son précédent rapport, votre rapporteur avait fait état de craintes relatives à l'avenir de ce secteur, pénalisé par l'aggravation de la fiscalité applicable à l'hôtellerie de haut de gamme, la taxation des frais généraux des entreprises, le blocage des prix intervenu à l'occasion de la première dévaluation du franc. Si, au prix d'une rationalisation de leurs efforts de gestion et d'une compression drastique de leurs marges bénéficiaires, les entreprises concernées ont pu faire face à ce triple choc, la situation actuelle ne saurait laisser place à un optimisme débridé.

- La taxation des hôtels quatre étoiles et quatre étoiles luxe et la surimposition des frais généraux

Comme on pouvait s'y attendre, la première mesure a déclenché un certain nombre de demandes de déclassement en 3 étoiles, préjudiciable à l'image de marque de la grande hôtellerie et d'autant plus regrettable que la clientèle étrangère, sensible à ce classement, constitue une fraction très importante de la clientèle totale. On risque ainsi d'assister, notamment sur la Côte d'Azur, à une véritable « guerre des étoiles ».

Comme le signale le Secrétaire d'Etat au tourisme avec la prudence qui sied à ce genre de confession :

« Dans certains cas, cette répercussion, dans le panorama économique local, pouvait avoir des conséquences fâcheuses sur le taux de remplissage et donc l'équilibre de certains hôtels. C'est pourquoi le Gouvernement a accepté dans un certain nombre de cas de déclasser certains hôtels. Toutefois, pour éviter que ce déclassement devienne une simple fuite devant l'impôt, une commission consultative, regroupant les divers ministères intéressés, donne sur chaque cas son avis. »

De la même manière, la taxation à 30% de certains frais généraux a gêné le développement des entreprises touristiques.

Jusqu'au dernier moment les professionnels du tourisme espéraient des ultimes contacts avec les pouvoirs publics que ceux-ci assoupliraient leur position pour ne pas pénaliser les entreprises qui ont fait des voyages professionnels le véritable instrument de leur gestion.

C'est pourtant la position dure qui l'a emporté, puisque hormis les déplacements strictement professionnels, toutes les autres formes de voyage (stimulation ou congrès) sont touchées.

Pour les voyages, seuls sont exclus les frais de transport, d'hébergement et de restauration engagés pour des membres de l'entreprise lors de déplacements effectués à des fins strictement professionnelles, ou encore pour les personnes reçues par l'entreprise.

Ne sont pas non plus passibles de la taxe :

- les réceptions internes de l'entreprise et à but social ;
- les frais de réception externes exposés notamment à l'occasion d'opérations publicitaires ou de promotion commerciale (sans plus de précisions) ;
- les assemblées ou réunions statutaires ou réglementaires des organisations syndicales et professionnelles, à condition qu'elles se tiennent en France ;
- la participation à des manifestations organisées dans le cadre de la formation professionnelle continue ;
- les foires-expositions agréées en France et à l'étranger, celles offrant la possibilité de prendre ou de recevoir des commandes ;
- les réunions organisées par les entreprises entre les membres de leur personnel ou celui de leurs filiales ou leurs concessionnaires et représentants, à condition qu'elles n'excèdent pas deux jours.

Pour le reste, le texte ne laisse rien passer, il prend le soin de « balayer très large » en dressant une liste complète des termes s'apparentant à des congrès ou manifestations de ce type. Au-delà d'une limite de 5 000 francs, d'une durée de trois jours et d'un nombre de personnes dépassant la dizaine, toutes les réunions, assemblées, colloques, conférences assises, entretiens, symposiums ou séminaires sont taxés, qu'elles réunissent des personnes appartenant à la même entreprise ou à des entreprises relevant de la même branche ou du même secteur, et qu'il s'agisse d'échanger des idées, de communiquer des études ou de traiter ensemble des questions d'intérêt commun.

Tous les frais de croisière et de voyages d'agrément, quelle qu'en soit la forme, sont taxables pour la partie de leur montant qui, ajoutée aux frais de congrès, excède 5 000 francs (sauf s'ils sont déclarés comme des avantages en nature).

Alors même que les entreprises françaises découvraient avec retard sur leurs concurrents étrangers, le rôle des voyages de stimulation (incentive tours), cette possibilité leur est retirée par l'administration.

Le Secrétariat d'Etat au tourisme a mis en place un observatoire des effets économiques de ces mesures sur l'hôtellerie-restauration pour proposer éventuellement des correctifs propres à éviter de graves déséquilibres dans certaines entreprises. On attend avec intérêt les premières conclusions de cet observatoire.

● De nouveau le blocage des prix

Déjà victime du blocage des prix des services d'octobre 1981 à janvier 1982, auquel a succédé un accord de régulation signé le 6 janvier 1982 et prévoyant en substance une hausse maximale de 11% en 1982, dont 6% pour le premier semestre, l'hôtellerie a été victime à nouveau du blocage général des prix institué le 11 juin 1982 et de la non-déductibilité d'un point de T.V.A. pendant la durée du blocage. Cette non-déductibilité, d'une légalité douteuse, est tout à fait regrettable, après la seconde dévaluation du franc. Ce second blocage remet en cause l'accord négocié quelques mois plus tôt avec les Pouvoirs publics. Il interdit la hausse de 5% prévue au premier juillet, il supprime la liberté de tarification des hôtels quatre étoiles, il pose problème aux hôtels saisonniers d'hiver 1982-1983 dont les prix avaient déjà été diffusés.

La sortie du blocage devra donc tenir le plus grand compte des spécificités de l'hôtellerie et de la restauration. A défaut, la rentabilité de certains établissements serait irrémédiablement atteinte.

Quelques rayons de lumière dans un ciel maussade

- La prime spéciale d'équipement hôtelier

La prime spéciale d'équipement hôtelier, qui n'avait pas été renouvelée depuis le 31 décembre 1980, a fait l'objet du décret n° 82-48 du 19 janvier 1982 qui l'a reconduite jusqu'au premier janvier 1983. L'arrêté d'application du 19 janvier 1982 a abrogé les arrêtés antérieurs relatifs aux zones primables et réservé désormais le bénéfice de la prime aux communes dont la population agglomérée au chef-lieu est inférieure à 7 500 habitants (à l'exclusion des communes dont cette population est comprise entre 2 001 et 7 500 habitants et qui font partie d'agglomérations de plus de 65 000 habitants), aux stations thermales (et climatiques par extension). En outre, pour tenir compte des critères spécifiquement touristiques, le bénéfice de la prime a également été prévu pour les communes touristiques n'appartenant pas à une agglomération de plus de 100 000 habitants. Cette nouvelle carte des zones primables correspond globalement à une extension de ces zones, mais peut cependant représenter pour certains départements une situation moins favorable.

- La prime à la modernisation de la petite hôtellerie rurale de montagne

Le Gouvernement envisage d'étendre à l'ensemble de l'espace rural ce régime des aides à la modernisation (1).

- Aide spéciale à la modernisation de la petite hôtellerie du Grand Sud-Ouest

Le décret n° 82-470 du 3 juin 1982 dispose qu'une aide spéciale à la modernisation de la petite hôtellerie du grand Sud-Ouest est instituée en faveur des entreprises hôtelières classées ou pouvant être classées en catégorie I étoile ou en catégorie « rattachée de tourisme » selon les normes de classement en vigueur lors du dépôt de la demande de prime, qui réalisent des investissements pour moderniser ou agrandir leurs établissements. Ces derniers doivent être situés dans une commune dont la population est inférieure à 7 500 habitants (comportant moins de 7 500 habitants agglomérés au chef-lieu à l'exclusion des communes dont la population est comprise entre 2 001 et 7 500 habitants et qui font partie d'agglomérations de plus de 65 000 habitants) et qui se trouve dans la zone d'intervention de la mission grand Sud-Ouest telle que définie sur une liste fixée par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'Etat auprès du ministère du temps libre, chargé du tourisme.

(1) Réponse à la question écrite n° 10 862, J.O. A.N., 31 mai 1982, page 2282.

- L'aménagement de la taxe professionnelle

Le collectif budgétaire du 28 juin 1982 (loi n° 82-540) contient un certain nombre de mesures visant à réduire la taxe professionnelle à la charge des entreprises :

- réduction de 6 à 2 % du taux de la cotisation nationale,
- dégrèvement d'office de 5% des établissements dont la base d'imposition comporte des salaires,
- dégrèvements liés à la conclusion de contrats de solidarité.

Ces mesures devraient concerner assez directement l'hôtellerie.

L'hôtellerie ne saurait échapper aux difficultés redoutables auxquelles sont confrontées les entreprises françaises. Cependant, l'ensemble des mesures prises les expose plus que d'autres, alors même que le tourisme reste l'un des rares secteurs « porteurs ». On ne saurait donc attendre qu'avec impatience le comité interministériel prévu pour la fin de l'année 1982. Ce comité devrait arrêter les grandes lignes de la politique hôtelière des prochaines années. Sans préjuger de leur contenu, il est vraisemblable qu'elles viseront surtout à donner plus de responsabilité aux régions en matière d'aide au développement, à améliorer les conditions de travail et de formation des employés de l'hôtellerie, à apporter un soutien particulier à l'hôtellerie familiale, à adapter les normes de classement à l'évolution des besoins.

C. LA PROMOTION DU TOURISME FRANÇAIS : UNE PRIORITE CONFIRMEE, DES INSTRUMENTS MODIFIES

1. La France : un « produit » à mieux promouvoir à l'étranger

Dans son précédent avis, votre rapporteur soulignait l'effort de renforcement de notre présence sur les marchés étrangers et estimait qu'il devait être poursuivi, car n'ayant pas encore atteint un niveau satisfaisant. Les crédits présentés pour 1983 montrent qu'il a été entendu, sur ce point, puisqu'ils augmentent de plus de 9 millions de francs (1) en mesures nouvelles. Il convient certes de relativiser ce chiffre en le déflatant de la dépréciation du franc, très élevée sur la période en question. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une orientation tout à fait positive.

(1) Par sommation des lignes 03-13-01, 03-13-03, 03-13-04, on obtient 9,14 millions de francs et non 8 millions comme il a été indiqué dans certains documents.

Si l'on analyse en détails l'activité d'une représentation française à l'étranger, trois conclusions s'imposent :

a) L'importance de la promotion commerciale

Elle représente près d'un tiers des budgets des représentations.

Il s'agit d'une tâche essentielle qui consiste à assurer la participation de la France aux foires et salons touristiques. Celles-ci sont le lieu privilégié de contacts avec les voyagistes et agents de voyage dans le cas des manifestations réservées aux professionnels, ou avec le public dans le cas des manifestations ouvertes au grand public. Le bureau a pour responsabilité de regrouper les professionnels français participant à ces manifestations, d'assurer la réalisation d'un « espace France » lorsque le nombre des participants français est suffisant. A cet égard, les sommes consacrées à ce poste, en moyenne 20% des dotations globales de l'article propagande touristique – soit 2,5 millions de francs pour 1982 –, peuvent s'analyser en une aide directe aux professionnels du tourisme, et une aide indirecte à l'économie française dans son ensemble.

b) La publicité : une part trop exiguë

La part réservée à la publicité proprement dite est variable mais de toute façon trop exiguë. Cela tient aux rigidités du budget des représentations. Certaines d'entre elles qui se sont vu octroyer un budget trop faible ne peuvent rien dépenser en publicité. Dans ces conditions, une grande campagne de notoriété est interdite à nos représentants (affichage, utilisation des médias audiovisuels). Ceux-ci doivent se contenter d'encarts dans la presse durement négociés et doivent viser des clientèles spécialisées.

Il est à noter toutefois qu'en 1982, dans le cadre du plan triennal DOM élaboré conjointement avec le secrétariat d'état aux DOM-TOM et les départements d'outre-mer, une campagne exceptionnelle a été mise en place sur le marché américain : la direction du tourisme y a pour sa part consacré 1,8 million de francs pour un total de 3,6 millions. Cette campagne est venue très efficacement appuyer le mouvement de reprise de la clientèle américaine vers les Antilles. L'augmentation substantielle des crédits, obtenue pour 1983, servira essentiellement à combler cette carence, sur les plus grands marchés tout au moins.

c) Le poids des frais généraux

La part importante des frais généraux reflète la place qu'occupe l'activité de service public de nos représentations. L'une des missions de

celle-ci consiste en effet à fournir des renseignements touristiques sur notre pays. Les chiffres suivants attestent de cette importance (en demandes de renseignements), pour 1981 :

| | |
|-------------------------|---------|
| – Allemagne | 144.342 |
| – Grande-Bretagne | 123.240 |
| – Belgique | 108.902 |
| – Suisse | 92.202 |
| – U.S.A. | 242.675 |

2. La France : l'esprit de découverte et l'esprit de système

a) L'esprit de découverte

La période examinée dans le présent rapport se caractérise par le lancement de l'opération « Découverte de la France ». Le principe, par ailleurs excellent, de cette entreprise a été exposé par M. le Ministre du Temps libre (1) : « L'objectif prioritaire de la campagne consiste à mettre l'accent sur les régions méconnues, et à promouvoir un tourisme de qualité qui s'intéresse aux habitants, aux cultures et aux langues régionales, aux arts et aux traditions populaires. Cet objectif vise à la mise en valeur de chacune des régions et doit aboutir à un étalement plus harmonieux des vacances non seulement dans le temps, mais aussi et surtout dans l'espace, ce qui permettrait une répartition mieux équilibrée du tourisme dans les différentes régions et favoriserait l'accès du plus grand nombre de Français à des loisirs de qualité. Pour réaliser cette promotion des régions françaises, une double action a été engagée : au niveau national, action d'incitation par le canal des chaînes de télévision (passage d'un film de 30 secondes aux heures de grande écoute) et par voie d'affiches dans la région parisienne ; au niveau régional, mise en œuvre de programmes d'activités destinés à mettre en valeur le patrimoine artistique, culturel, touristique de chaque région.

La campagne nationale d'information sur le thème général de la découverte de la France a été engagée conformément à la procédure adoptée pour les actions de communication gouvernementale en collaboration étroite avec le service d'information et de diffusion du Premier ministre. L'agence de publicité et de relations publiques, chargée de réaliser la campagne a été sélectionnée conformément à cette règle

(1) J.O. A.N. du 19.07.82, page 3035.

mentation. Il s'agit de l'agence O.G.E.P. (Office général d'édition et de publicité). La convention entre le ministère du temps libre et cette société a été passée selon les règles édictées par le code des marchés publics. Les crédits affectés à la réalisation de l'opération s'élèvent à 4.722.000 francs pour la campagne nationale de sensibilisation et d'information. Par ailleurs, 1,5 million de francs seront déconcentrés aux Directions régionales temps libre-jeunesse et sports pour soutenir les actions régionales de mise en valeur de chaque région qui constituent les conditions concrètes d'une véritable découverte de la France ».

Dans la réalité, l'opération ne s'est pas déroulée d'une manière aussi idyllique. La revue des professionnels de la publicité, *Stratégies*, a démontré le succès très relatif de cette opération coûteuse, confiée à une agence de publicité dont certains ont jugé qu'elle n'était pas la plus qualifiée pour mener une campagne de cette ampleur. Selon votre rapporteur, le relatif échec de cette campagne doit être trouvé dans la médiocre organisation gouvernementale du tourisme, le Temps libre menant ses actions sans se soucier outre mesure du Tourisme. Votre rapporteur partage largement le jugement émis par notre collègue Pierre Lacour dans son rapport sur la réforme des Comités régionaux de tourisme (1) : « L'opération « A la découverte de la France », malgré son intérêt éminent, en constitue un autre exemple. Elaborée sans une concertation suffisante avec les personnes du « terrain », elle n'a pas convaincu tous les professionnels, qui ne sont pas toujours reconnus dans l'image donnée de leur région, image parfois incomplète et parfois insuffisamment « alléchante ». Le succès d'estime rencontré par cette initiative peut s'expliquer dans une bonne mesure par cette concertation insuffisante. Plus généralement, on assiste à une distanciation croissante entre les services du ministère du temps libre et ceux du secrétariat au tourisme, tant au niveau central qu'au niveau des services extérieurs. Non seulement la nouvelle organisation ministérielle n'a pas répondu au vœu, maintes fois formulé, de la commission des affaires économiques et du plan, tendant à la création d'un grand ministère du tourisme, bien au contraire elle a augmenté la complexité du système ».

b) L'esprit de système

Après une période marquée par une certaine fantaisie, que votre commission avait largement critiquée, semble s'instaurer une ère caractérisée par l'esprit de système.

(1) Sénat n° 12, Annexe au P.V. du 07-10-82.

- Le G.I.E. Bienvenue France : le sursis

Le G.I.E. a mené en 1982 un certain nombre d'actions positives (Salon Mondial du Tourisme et des Voyages), efforts de promotion en particulier sur l'Amérique latine, parfois en renfort des actions menées par les représentations à l'étranger comme en Amérique du Nord. Cependant, la dotation budgétaire pour 1983 reste inchangée à 2,5 millions de F. (1). Comme l'indique le Secrétaire d'Etat au tourisme, en réponse à une question de votre rapporteur : « L'année 1983 devrait voir une modification des organes de promotion du tourisme français. Jusqu'à ce que celles-ci soient parfaitement définies, le G.I.E. continuera, aidé par l'Etat, à rassembler les participations des professionnels. Mais il convient de reconnaître que sa structure juridique est telle que les comités régionaux de tourisme et les collectivités locales, dont le rôle en matière touristique doit croître avec les réformes en cours, ne peuvent en faire partie. Si l'on veut donc que ces partenaires à part entière puissent intervenir sur les marchés étrangers, autrement qu'en s'associant à un organe géré en dehors d'eux, il conviendra de recourir à une institution susceptible de les accueillir majoritairement ou tout au moins à la mesure de leurs efforts financiers ».

- L'Association Française d'Action Touristique : la condamnation

Les doutes émis par votre rapporteur à la suite de la réforme des statuts de l'A.F.A.T. opérée en janvier 1981, se sont trouvés justifiés par l'action de cet organisme en 1982.

L'année 1982, pour cette association, a été en effet décevante. Le conseil d'administration mis en place à la suite de la réforme de cette association ne s'est pas révélé réellement capable de proposer un programme d'action, au-delà de l'exécution des programmes d'accueil confiés par convention par la direction du tourisme. Il importe donc de mettre fin à cette situation et de rechercher comme support du service national d'accueil, une structure susceptible d'assurer sa logistique, y compris sur le plan comptable, et la coordination des missions reçues de la direction du tourisme avec les besoins exprimés par les régions et départements ou les professionnels. Dans l'attente de la mise sur pied d'un organe susceptible à la fois de mobiliser, dans les opérations de promotion, les professionnels, les collectivités locales et l'Etat, il est vraisemblable que le GIE Bienvenue-France se verra proposer une convention pour ce service national d'accueil. Il recevra à cet effet une subvention du secrétariat d'Etat chargé du tourisme, correspondante aux

(1) Chap. 44.50, dont l'intitulé est désormais : « organismes de promotion touristique ».

salaires du personnel de l'accueil, actuellement salarié de l'A.F.A.T., mais exclusivement rémunéré grâce à la subvention reçue par cette dernière. Ainsi, dès le début de l'exercice 1983, l'AFAT ne recevra plus d'aide de l'Etat.

● **France Informations Loisirs : la sanction :**

La mission sur la réforme éventuelle de l'association France Informations Loisirs a rendu ses conclusions. Cette association est supprimée, remplacée par l'agence nationale d'informations touristiques .

Il s'agit d'un établissement public national, placé sous la tutelle du ministre chargé du tourisme, créé par le décret n° 82-679 du 7 juillet 1982. Son objet est défini par l'article 2 dudit décret : « En liaison avec les administrations, les collectivités locales, les professions et les organismes à but lucratif concernés, l'Agence nationale pour l'information touristique est chargée : 1°) De rechercher, coordonner, élaborer et mettre à la disposition des utilisateurs l'information sur les possibilités de loisirs et de tourisme en France afin d'assurer la promotion du temps libre ; 2°) De contribuer aux études et aux recherches relatives aux méthodes et aux moyens propres à développer et à faciliter l'information en matière de tourisme et de loisirs sur tout le territoire national »

Cet établissement public fonctionnera en 1983 avec une dotation de 2,5 millions de francs.

D. LES RESSOURCES DES COMMUNES TOURISTIQUES

1. La dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)

Les ressources D.G.F. affectées aux communes touristiques depuis 1980 ont évolué de la façon suivante :

| Années | Montants | Soit une progression de : |
|---------------|-----------------|----------------------------------|
| 1980 | 511 050 000 F | |
| 1981 | 584 612 000 F | + 18,58 % (1980-1981) |
| 1982 | 676 400 000 F | + 15,70 % (1981-1982) |

Les montants de cette dotation suivent rigoureusement le taux de progression moyen de la D.G.F..

Le décret prenant en compte les capacités d'accueil en voie de création a été publié en 1982, donnant lieu à la définition d'un indice pondéré de capacité d'accueil en voie de création, qui permet donc d'accroître les ressources des communes touristiques ou thermales consentant un effort d'investissement. Par ailleurs, la dotation particulière instituée par l'article L. 234-14 en faveur desdites communes peut être élevé au montant, si celui-ci lui est supérieur, de la dotation particulière aux communes centres (art. 27 de la loi de finances rectificative pour 1981 n° 81-1179 du 31 décembre 1981).

Cette situation pourrait être encore améliorée, car le Secrétaire d'Etat au tourisme, en réponse à une question budgétaire, a déclaré : « Il convient de signaler enfin, que les améliorations qui concerneront les modalités de répartition de la dotation complémentaire aux communes touristiques et thermales sont en cours d'étude ».

2. La taxe de séjour :

L'article 117 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, portant loi de finances pour 1982 dispose que les taux minimum et maximum de la taxe de séjour sont portés respectivement de 0,08 franc à 1 franc et de 0,50 franc à 5 francs. Cependant, pour entrer en application, cette augmentation doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat pour modifier l'actuel article R. 233-44 du code des communes et fixer le barème applicable à l'intérieur de la nouvelle fourchette de taux. Force est de constater que le décret n'a pas été encore pris au mois de septembre 1982, mettant ainsi les communes touristiques dans l'impossibilité d'intégrer le nouveau barème dans leurs prévisions financières. Sans revenir sur la nature même de la taxe de séjour, votre rapporteur estime qu'une procédure plus rapide doit être mise au point. Il regrette que le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, n'ait pas voulu répondre directement à cette question. (1)

3. Les résidences secondaires

Les résidences secondaires n'interviennent pas dans le calcul de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales. Elles

(1) J.O. Sénat 19, août 1982, page 3897.

n'interviennent que dans le calcul de la part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal. Le Ministre du Temps libre ne semble pas exclure que ce mode de calcul ne soit modifié. (1)

En ce qui concerne les résidences secondaires, votre rapporteur se doit de condamner à son tour certaines propositions contenues dans le rapport d'un ingénieur général des Ponts et Chaussées, intitulé : La banalisation des hébergements touristiques », heureusement désavouées par son Ministre de tutelle. Dans les communes touristiques classées, le rapport proposait d'instituer une taxation des résidences que leurs propriétaires refuseraient de louer. Cette mesure était inadmissible. Il n'en demeure pas moins exact que la France compte près de deux millions de résidences secondaires, dont les volets restent clos en moyenne 335 jours par an. Des mesures plus respectueuses des droits et libertés des citoyens doivent être trouvées.

(1) J.O. A.N. 19 juillet 1982, page 3035, question écrite n° 11 355.

VI.- LE THERMALISME

L'année qui s'écoule n'a pas donné lieu à des décisions spectaculaires en matière de thermalisme. La saison d'été 1982 s'est traduite par une augmentation du nombre des curistes dans presque toutes les stations. Notons en outre les points suivants qui commencent à témoigner d'une heureuse, quoique tardive, prise de conscience des autorités compétentes sur les bienfaits de la crénothérapie. N'hésitons pas également à rappeler au préalable que les dépenses thermales ne représentent que 0,3% de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale.

1°) La modification de la D.G.F. opérée par le décret n° 82-493 bénéficiera aux communes thermales consentant des efforts d'équipement.

2°) 7 prêts ont été accordés par le F.D.E.S. à des opérations thermales pour un montant de 5,7 millions de francs, en nette régression cependant sur les chiffres comparables de 1981.

3°) Conformément à la convention du 29 septembre 1981, un certain nombre de mesures ponctuelles ont été prises ou sont en voie de l'être :

a - En ce qui concerne l'animation , un programme de formation d'agents de développement du thermalisme de niveau élevé a été mis sur pied et un plan de financement établi. Avec le concours du fonds de la formation professionnelle, la formation de 30 animateurs sur trois ans (en 1500 heures par promotion) a été décidée. L'ouverture du premier stage se fera à l'automne et la sélection des candidats est d'ores et déjà engagée. Le rôle de ces agents dans la station thermale sera de définir les objectifs, coordonner les efforts, établir les budgets, suivre les dossiers administratifs, engager les actions commerciales, assurer l'information.

b - En ce qui concerne la promotion, le Secrétariat d'Etat au tourisme mobilisera sur trois ans un crédit de 2,5 millions de francs, complété par un effort de même ampleur à la charge de la Fédération thermale et climatique. Il doit ainsi soutenir et coordonner les actions des professionnels et des collectivités locales dans leur volonté de retrouver une importante clientèle de curistes étrangers et de rechercher des « touristes de santé » sensibles au caractère préventif des stations thermales françaises. A cet effet, diverses opérations ont été réalisées ou sont en cours : outre une campagne de publicité collective dans la presse quotidienne française, édition de documents destinés aux marchés français et étrangers, participation à des manifestations en faveur du thermalisme, actions de commercialisation et campagnes de promotion menées à l'étranger.

c - La convention du 29 septembre 1981 a prévu également une étude des retombées économiques du thermalisme dont le soin est confié à la Fédération thermale et climatique française, avec le concours financier du secrétariat d'Etat au tourisme. Ce dernier a accordé, à cet effet, une subvention de 100.000 F à la Fédération et celle-ci a constitué, avec des représentants de la Caisse nationale d'assurance maladie, une commission qui étudie, dans un premier temps, les approches statistiques correspondant aux exigences souhaitées et essaiera d'apprécier ensuite les économies de consommation médicamenteuse qui peuvent être suscitées par la pratique des cures thermales.

4°) Le plafond de la participation forfaitaire des caisses primaires d'assurance maladie aux frais de séjour de assurés sociaux dans les stations hydrothermales a été porté à 712 F par arrêté du 24 avril 1982.

5°) Par décret et arrêté du 19 janvier 1982, les zones dans lesquelles peut être accordée la prime spéciale d'équipement hôtelier comprennent « les communes classées hydrominérales et climatiques au sens de l'article L 141 du code des communes ».

Votre rapporteur se doit de signaler, en conclusion de ce chapitre sur le thermalisme, l'initiative de notre collègue Jean Peyraïtte d'organiser à Bagnères-de-Luchon, le 18 février 1982, un remarquable colloque sur le thermalisme et ses perspectives d'avenir. Le Ministre de la Santé y a déclaré qu'il ne serait pas « un ministre de la parole mais un ministre de réalisation ». Plaise au ciel et à Borvo, le dieu gaulois des sources, qu'il en aille ainsi.

VII.- DEBAT EN COMMISSION ET CONCLUSIONS

La commission a procédé le 14 octobre 1982 à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Malassagne sur le budget du tourisme. Le rapporteur a tout d'abord dressé un bilan de l'activité touristique en 1981 : légère augmentation du taux de départ en vacances, avec certaines différences selon les catégories socio-professionnelles et selon les régions. Les résultats définitifs de 1982 ne sont pas encore connus, mais on peut les estimer relativement satisfaisants. En revanche, l'excédent de la balance touristique s'est dégradé de 15 % en 1981, enregistrant cependant un solde positif de près de 8 milliards de francs. L'activité des entreprises hôtelières a varié considérablement selon les catégories, mais avec une diminution globale de la fréquentation. Les hôtels quatre étoiles luxe ont été peu touchés, à l'opposé des hôtels quatre étoiles qui ont connu une baisse assez spectaculaire de fréquentation, certains d'entre eux ayant demandé et obtenu un déclassement en catégorie inférieure. En revanche, les hôtels deux étoiles ont connu une hausse de fréquentation d'environ 5 points lors de la saison d'été.

Selon le rapporteur, le budget pour 1983 n'est pas suffisamment incitatif. Malgré certaines modifications comptables et la mise en réserve de fonds au titre de la future dotation globale d'équipement, les crédits du chapitre 66, pourtant chapitre clef du tourisme social, enregistrent une baisse inquiétante.

L'étalement des vacances, malgré les résultats modestes des tentatives précédentes, semble figurer au rang des priorités gouvernementales. Selon le rapporteur, il ne sera efficace que si l'on modifie les rythmes scolaires, si une véritable concertation, notamment au plan communautaire, s'instaure, si l'on modifie les incitations financières diverses, si l'Etat donne l'exemple tout en préservant la liberté de choix des citoyens.

En ce qui concerne l'hébergement de plein air, M. Paul Malassagne a relevé le nombre important de créations d'emplacements en 1981 et le succès de l'opération estivale de guidage des campeurs et de promotion du tourisme rural. En revanche, une meilleure réglementation continue de s'imposer notamment pour les campings saisonniers et en ce qui concerne le retard dans la prise du décret portant réforme de la prime spéciale d'équipement. La loi de décentralisation, actuellement débattue au sein du Parlement, devrait améliorer la situation en conférant des compétences nouvelles aux maires dans le domaine de l'urbanisme.

Le rapporteur s'est enfin inquiété de certaines déclarations visant à restreindre les primes d'équipement aux villages de vacances dont la fréquentation serait inférieure à neuf mois par an.

M. Paul Malassagne a dressé un bilan d'application du chèque-vacances. Tout en reconnaissant ses aspects largement positifs, il a regretté la procédure retenue, rappelé la non-exonération des charges sociales, manifesté certaines inquiétudes sur les modalités d'agrément des organismes bénéficiaires et regretté que ni les salariés agricoles ni les retraités ne puissent bénéficier de ce nouveau régime d'incitation. En définitive, il a espéré que ce chèque-vacances rencontre un large succès.

En ce qui concerne le secteur de l'hôtellerie restauration, le rapporteur a rappelé les mesures qui l'ont pénalisée : accroissement de la fiscalité, blocage des prix, surtaxation des frais généraux. Il en a estimé les premiers effets, attendant les résultats définitifs de l'observatoire économique mis en place par le secrétariat d'Etat au tourisme. Il a relevé cependant certains aspects positifs de la politique menée : prorogation de la prime spéciale d'équipement hôtelier, création d'une prime spéciale pour l'hôtellerie rurale du Grand Sud-Ouest, aménagement de la taxe professionnelle. Au total, la situation, selon le rapporteur, reste porteuse d'inquiétudes que le comité interministériel, prévu pour la fin de l'année 1982, devra impérativement lever.

En ce qui a trait à la réforme des structures du tourisme, le rapporteur a rappelé les dispositions du projet de loi portant répartition des compétences entre les collectivités territoriales, ainsi que de la réforme en cours des comités régionaux de tourisme. Il a exposé ensuite l'évolution des ressources des communes touristiques, présentant les réformes intervenues tant en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement que la taxe de séjour. Il a estimé inadmissible toute tentative de taxation des résidences secondaires insuffisamment occupées, jugeant que la mise en place éventuelle d'une bourse d'échanges devrait être plus sérieusement étudiée. Il a exposé l'ensemble des décisions diverses prises en 1982 en faveur du développement du thermalisme.

En dernier lieu, M. Paul Malassagne a analysé l'évolution des instruments de promotion du tourisme français à l'étranger et sur l'hexagone, se félicitant de l'augmentation notable des crédits en faveur de nos représentations à l'étranger, mais s'interrogeant sur les compétences nouvelles dévolues à la nouvelle organisation mise en place, l'association nationale d'informations touristiques (A.N.I.T.).

En conclusion de son exposé, M. Paul Malassagne a relevé les aspects positifs de l'action menée : création du chèque-vacances, relance des études sur l'étalement des vacances, réforme des comités régionaux du tourisme, mesures positives prises en faveur du thermalisme et en faveur de la promotion sur les marchés étrangers ; mais il en a souligné également les aspects négatifs ou peu satisfaisants : l'émiettement des responsabilités entre tous les ministères concernés, le niveau insuffisant des dotations en faveur du tourisme social, le succès moyen de l'opération « découverte de la France », la superfiscalité frappant l'hôtellerie, les incertitudes relatives à la réorganisation des associations de promotion du tourisme en France.



La commission a suivi les conclusions de son rapporteur et décidé de soumettre à la sagesse du Sénat l'adoption des crédits du budget du tourisme pour 1983.