

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 24

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME :

V - TOURISME

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
A. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE.....	6
1. L'exécution du budget pour 1996.....	6
2. La modification de la nomenclature du budget pour 1997.....	7
B. LE PROJET DE BUDGET DU TOURISME POUR 1997.....	8
1. Les dépenses ordinaires.....	8
a) Les moyens des services sont stables.....	8
(1) <i>La réduction des effectifs</i>	9
(2) <i>La préservation des moyens d'action de l'administration</i>	9
b) Une réduction des crédits d'interventions publiques.....	9
2. Les dépenses en capital.....	11
3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale.....	12
II. LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DU TOURISME EN 1997	13
A. UN VOLONTARISME AFFICHÉ.....	13
1. Le volontarisme du ministère.....	13
2. Le volontarisme du Conseil économique et social.....	13
3. Un volontarisme communautaire ?.....	16
B. DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DU TOURISME DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR.....	16
1. L'amélioration de l'offre touristique.....	16
2. la politique en faveur de l'hôtellerie.....	17
a) La lutte contre les surcapacités hôtelières.....	17
b) La restructuration de la dette hôtelière.....	18
c) La modification de la redevance audiovisuelle.....	19
d) Le soutien aux entreprises hôtelières.....	19
3. La réforme du chèque vacances.....	20
a) Un grand succès populaire.....	20
b) Les projets de réforme du chèque vacances.....	22
C. DES ACTIONS A SOUTENIR.....	23
1. La politique territoriale du tourisme.....	23
a) Les moyens des délégations régionales du tourisme sont encore insuffisants.....	24
b) La diminution des interventions territoriales.....	25
2. Maison de la France.....	26
a) Un outil indispensable.....	26
b) Le retrait de l'Etat.....	30
D. L'HARMONISATION FISCALE.....	31
1. Des distorsions handicapant l'offre touristique française.....	31
2. L'exemple de la TVA dans le secteur de la restauration : le rapport Salustro.....	32
3. Une mise en oeuvre difficile.....	32
EXAMEN EN COMMISSION	35

AVANT-PROPOS

Le tourisme est une chance pour la France, qui dispose d'atouts naturels et historiques incomparables. Toutefois, la France a longtemps considéré que cet atout constituait une rente. La concurrence croissante des autres pays européens ne doit cependant pas être sous-estimée.

Avec une baisse de 9 %, et des crédits à hauteur de 350,1 millions de francs, le budget du tourisme participe de manière significative à la politique de réduction des dépenses de l'État.

Alors que le rapport du Conseil économique et social de juin 1996 de M. Fernand Chaussebourg sur la politique du tourisme prônait, d'une part, un renforcement du budget, afin de renforcer les crédits de promotion de la destination France à l'étranger, et, d'autre part, le développement des politiques partenariales entre les collectivités locales et l'Etat, le présent budget suit une autre logique.

La réduction des crédits du tourisme ne peut mettre en oeuvre ces recommandations puisque l'État ne développe aucune action nouvelle de promotion de la France à l'étranger, et ne peut contractualiser, faute de moyens financiers, avec les collectivités locales.

Au delà de la **volonté de rationalisation** qui inspire le recentrage des crédits autour des missions d'évaluation, de veille et de prospective, les professionnels du tourisme font état de leur crainte de voir la baisse des crédits budgétaires inspirée par une **démarche d'extinction progressive**.

De toute évidence, il apparaît que la politique budgétaire a, en matière de politique du tourisme, rencontré ses limites. Les acteurs sont trop atomisés et la politique du tourisme a trop servi d'appoint à la politique d'aménagement du territoire.

Il appartient désormais à l'État d'utiliser désormais le levier fiscal, quoique son utilisation soit difficile, comme l'a montré le débat sur la fiscalité de la restauration, et de centrer son action sur quelques axes stratégiques.

A cet égard, deux priorités apparaissent à votre rapporteur :

- **développer les moyens des directions régionales du tourisme,**
- **consolider les moyens de Maison de la France,** eu égard au rôle indispensable de promotion, de valorisation de la destination France et de prospection qu'elle joue sur les marchés étrangers.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Après deux années de relative stabilité, les crédits du tourisme, inclus dans la section V du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, s'élèvent pour 1997 à **350,1 millions de francs**, soit une **baisse de 9 % par rapport au précédent projet de loi de finances** et de **12,1 % par rapport aux crédits votés pour 1996**.

La baisse est cependant réduite à 7,6 % si l'on prend en considération les annulations de crédits intervenus (arrêté du 26 septembre 1996).

(en millions de francs)

Nature des crédits	PLF 1996	Budget voté 1996	LFI 1997	Evolution LFI 97/96
Titre III - Moyens des services	129,1	129,1	128,9	-0,2 %
Titre IV - Interventions publiques	227,9	232,2	196	-13,9 %
Total des dépenses ordinaires	357	361,4	325	-9 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	62,7	72,1	37	- 41 %
CP	27,8	37,2	25	- 10,2 %
Total général (en crédits de paiement)	384,9	398,6	350,1	- 9 %

Comme en 1995, **le Parlement avait majoré**, pendant la précédente discussion budgétaire, les crédits demandés par la loi de finances initiale pour 1996. Il avait augmenté les crédits du tourisme de 13,7 millions de francs, soit une hausse de 3,55 % par rapport aux crédits initiaux.

A. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

1. L'exécution du budget pour 1996

Les crédits du tourisme ont fait l'objet de deux arrêtés d'annulation.

L'arrêté du 26 septembre 1996 portant annulation de crédits a amputé les crédits du tourisme :

- de 15,68 millions de francs en AP (-21,72 %)

- et de 19,2 millions en CP (-4,81 %).

① Au titre III :

- le chapitre 34-05 (*Études*) est amputé de 15 % (- 1,17 million),

- le chapitre 34-95 (*Informatique*) subit une diminution de crédits de 25 % (-1,7 million), afin de sauvegarder les crédits du chapitre suivant,

- le chapitre 34-15 (*Moyens d'action de l'administration sur le territoire*) est minoré de 12,6 % (-3,5 millions).

② Au titre IV, chapitre 44-01 (*Actions d'intérêt touristique*) alors que les services du Budget avaient demandé une réduction de crédits de 28 millions de francs, le ministère a préservé 20 millions de francs en faisant porter les économies sur les dépenses relatives aux routes. Les 8 millions de francs d'annulation de crédits (-3,44 %) préserveront les dotations de la Maison de la France.

③ Enfin, au titre VI, les crédits diminuent de 15,68 millions en autorisations de programme (- 21,72 %) et de 4,7 millions en crédits de paiement (- 12,6 %).

L'arrêté du 13 novembre 1996 a amputé les autorisations de programme du chapitre 66-03 du titre VI de 12,6 millions de francs, soit une baisse de 20 % par rapport au budget voté en 1996 et de 26,8 % par rapport aux crédits disponibles après l'annulation du 26 septembre 1996.

Ce chapitre ne sera donc doté, en fin d'exercice, que de 34,4 millions de francs en autorisations de programmes.

Compte tenu de ces deux arrêtés d'annulation, les crédits disponibles pour 1996 s'établissent comme suit :

Nature des crédits	Budget voté 1996	Budget exécuté	Evolution
Titre III - Moyens des services	129,1	122,7	-4,9 %
Titre IV - Interventions publiques	232,2	224,1	-3,5 %
Total des dépenses ordinaires	361,4	346,8	-4 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	72,1	43,8	-39,2 %
CP	37,2	32,5	-1262 %
Total général (en crédits de paiement)	398,6	379,3	-4,8 %

2. La modification de la nomenclature du budget pour 1997

Après le titre VI, en 1995, le titre IV, relatif aux interventions publiques, est profondément remanié, afin de rassembler, sous un article unique, toutes les actions en faveur de l'amélioration de l'offre touristique.

L'article 20 de ce chapitre, "*Développement des industries touristiques*", disparaît et est remplacé par un nouvel article 21, "*Interventions stratégiques*", composé de trois paragraphes :

- Paragraphe 10 "*Actions à caractère économique*" :

Ce paragraphe réunit les crédits précédemment dévolus au soutien aux entreprises touristiques, à la valorisation internationale, à la contractualisation avec les structures fédératives et à la promotion en France ;

- Paragraphe 20 "*Valorisation du produit touristique : GIP (Groupement d'Intérêt Public) AFIT (Agence Française de l'Ingénierie Touristique)*" :

Ce paragraphe reprend les moyens précédemment consacrés au GIP AFIT dans l'ex-article 40 qui disparaît ;

- Paragraphe 30 "*Soutien au secteur associatif*" :

Ce paragraphe reprend les crédits qui étaient précédemment consacrés à cette action, avec un intitulé légèrement différent ("*Renforcement de l'efficacité du secteur associatif*"), dans l'ex-article 20.

Par ailleurs, l'article 50 "*Promotion à l'étranger : GIE Maison de la France*" se trouve désormais subdivisé en deux paragraphes qui permettent de mettre en évidence la contribution partenariale de l'Etat aux actions de promotion de la destination France.

B. LE PROJET DE BUDGET DU TOURISME POUR 1997

Le budget pour 1997 du tourisme est marqué par deux priorités :

- sa participation à l'effort de rigueur de l'Etat, dans le contexte de la maîtrise des dépenses publiques ;

- son "**recentrage**" sur sa mission essentielle, le développement de l'économie touristique, car "*le budget du tourisme, déjà faible, ne doit pas s'épuiser à fournir des crédits d'appoint à la politique d'aménagement du territoire*", selon les termes employés par M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, devant le Conseil national du tourisme le 17 juin 1996.

1. Les dépenses ordinaires

a) Les moyens des services sont stables

La légère diminution des moyens de fonctionnement du **titre III**, (128,9 millions de francs, contre 129,1 millions de francs en 1996) permet de préserver les crédits destinés aux études et au fonctionnement des services déconcentrés et de conforter les crédits de communication nécessaires à la réalisation de la campagne "Bonjour", grâce :

- à la suppression des frais afférents au cabinet ministériel, compte tenu de la disparition du ministère autonome,

- aux redéploiements internes,

- à l'impact des mesures de réduction des effectifs.

(1) La réduction des effectifs

Au sein du personnel géré par la direction du tourisme ; le sureffectif constaté depuis de nombreuses années a été totalement résorbé en 1995.

Au total, 7 suppressions d'emplois seront effectuées en 1997, réduisant les effectifs de 333 à 326 emplois. Ces suppressions devraient permettre de dégager 1,758 million de francs d'économies.

Les frais de personnel (rémunération d'activité et charges sociales), en légère diminution (84,7 millions de francs en 1997, contre 86,5 millions de francs en 1996), représentent toujours l'essentiel du titre III, avec 65,7 %, et 24,2 % des crédits totaux du tourisme.

(2) La préservation des moyens d'action de l'administration

Hormis les dépenses d'informatique, ils se trouvent renforcés dans le projet de loi de finances :

- le chapitre 34-05 (*Études*) passe de 7,8 à 8,5 millions de francs,
- le chapitre 34-15 (*Moyens de fonctionnement de l'administration sur le territoire*) est porté à 29,2 millions de francs contre 27,9 en 1996.

Au sein de ce chapitre, les augmentations les plus significatives sont relatives aux dépenses d'information, promotion et communication (+ 1,2 million) et les dotations aux délégations régionales du tourisme (6 millions de francs, contre 4,5 millions dans le précédent budget). Ces augmentations sont gagées par une réduction des moyens de fonctionnement de l'administration centrale (-1,5 million de francs).

Les dépenses d'informatique sont réduites à 6,3 millions de francs en 1997, contre 8 millions de francs en 1995.

b) Une réduction des crédits d'interventions publiques

Le titre IV, doté d'un unique chapitre, le chapitre 44-01 (*Développement de l'économie touristique, ex-Actions d'intérêt touristique*) représente toujours la majorité des crédits du ministère, avec 55,2 % du total, contre 59,76 % en 1996.

Ce titre est affecté d'une **réduction** significative de ses moyens, avec une diminution de 36 millions de francs de crédits par rapport aux services votés (-13,9 %), et de **31,7 millions de francs par rapport au projet de loi de finances pour 1996**.

Les crédits s'élèvent, pour 1997, à 196,2 millions de francs.

Les principales économies de ce titre sont portées :

- sur les *contrats de plan Etat-Régions*, qui sont amputés de 33,2 %, (16,6 millions de francs en 1997, contre 25 millions de francs en 1996), ce qui conduira à l'étalement de leur exécution sur une année supplémentaire ;

- sur les *programmes d'aménagement touristique*. Dotés par la loi de finances de 10,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, mais de 14,4 millions de francs de crédits votés, ils sont très fortement réduits à 2 millions de francs, ce qui devrait conduire l'Etat à procéder à une sélectivité accrue de ses investissements territoriaux ;

- sur le GIE de la *Maison de la France*. Alors que la loi de finances de 1996 avait abondé les crédits du groupement d'intérêt économique de 15 millions de francs, afin notamment d'intensifier ses actions dans la zone Pacifique, le projet de loi de finances pour 1997 prévoit une contribution importante de la Maison de la France à l'effort de réduction de la dépense publique, avec une diminution de crédits de 11,5 millions de francs, soit une baisse de 7,8 %.

La contribution publique au budget de la Maison de la France recule de 147,8 millions de francs, en 1996, à 136,3 millions de francs, en 1997, pour un budget total, en 1996, de 170 millions de francs. La contribution partenariale de l'Etat aux actions de la Maison de la France, désormais identifiée par une ligne budgétaire, est préservée et devrait se maintenir à l'avenir au niveau actuel, soit 54 millions de francs. La subvention de fonctionnement au GIE s'élèvera, en 1997, à 82,3 millions de francs.

Conformément aux nouvelles orientations définies par le ministère, qui privilégie désormais les missions d'évaluation, d'expertise, d'observation et de promotion, les crédits afférents à ces missions sont proportionnellement moins affectés par les économies budgétaires.

Les crédits destinés à l'observation économique sont donc en légère progression (+2,6 %, à 3,9 millions de francs contre 3,8 millions de francs dans le budget précédent), afin notamment de préserver les moyens de fonctionnement de l'Observatoire national du Tourisme.

Dans la même perspective, la contribution aux actions de partenariat de valorisation du produit touristique menées par le G.I.P. Agence française de l'ingénierie touristique subit une baisse limitée à 4 %, avec 9,3 millions de francs, contre 9,7 millions dans le projet de loi de finances pour 1997.

2. Les dépenses en capital

Le titre VI (*Subventions d'investissement accordées par l'Etat*), subit une **très nette diminution des autorisations de programmes** (37 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1997, contre 62,7 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, mais 72,2 millions de francs dans la loi de finances de 1996, soit une **réduction de, respectivement, 41 % et 48,75 %**).

En autorisations de programmes :

- les *contrats de plan Etat-régions* diminuent d'un tiers (20,7 millions de francs, contre 31 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996) ;

- le *programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif* est amputé de 29 % (16,3 millions de francs, contre 23 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996) ;

- les dotations aux *programmes d'aménagement touristique* sont **réduites à zéro** (contre 8,7 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996 et 16,1 millions dans le budget voté pour 1996).

Les crédits de paiement (25 millions de francs, contre 37,2 millions de dotations en 1996) devraient toutefois permettre la poursuite des opérations engagées ultérieurement.

Comme votre rapporteur l'avait souligné l'an dernier, force est de constater une nouvelle fois les **évolutions erratiques des crédits de ce titre**, qui souffre de l'importance des reports qu'il a connus au début des années 90, mais qui ont été réduits en 1992-1993, alors que des mesures de réduction de services votés ont continué à être prises.

En effet, après un doublement en 1995, faisant suite à une diminution de moitié en 1994, soit une stabilité approximative par rapport à 1993, les dépenses en capital ont, en 1996, diminué de près de 18 %, en autorisations de programme et, en crédits de paiement, de 40 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et de plus de 47 % par rapport au budget voté pour 1995. Cette réduction devrait, comme on l'a vu, se poursuivre en 1997.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Comme les années précédentes, le budget de tourisme a été assez largement modifié lors de son examen à l'Assemblée nationale.

Titre III

Majoration de crédits de 100 000 francs sur le chapitre 34-05, article 10, *Enquêtes et études*, doté de 8,5 millions de francs contre 7,8 millions de francs en 1996.

Titre IV

Majoration de crédits de 590 000 francs sur le chapitre 44-01, article 34, *Développement territorial du tourisme*, doté de 2 millions de francs contre 19,2 millions en 1996, soit une augmentation de 29,5 %.

Titre VI

Majoration de crédits de 2,41 millions de francs sur le chapitre unique, 66-03, *Développement territorial du tourisme* afin :

- de doubler l'article 20, *Programmes d'aménagements touristiques*, en crédits de paiement et pour augmenter les autorisation de programmes dotées de 10 millions de francs par la loi de finances ;
- d'augmenter de 250 000 francs les crédits en AP et CP de l'article 30, *Programme de rénovation des hébergements touristique à caractère associatif* (dotés de 8,9 millions de francs en AP et de 7,9 millions de francs en CP).

II. LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DU TOURISME EN 1997

De toute évidence, il apparaît que la politique budgétaire a, en matière de politique du tourisme, rencontré ses limites. Il appartient donc à l'Etat d'utiliser désormais le levier fiscal et de centrer son action sur quelques axes stratégiques.

A. UN VOLONTARISME AFFICHÉ

1. Le volontarisme du ministère

La diminution importante des crédits du tourisme pour 1997 doit être relativisée. En effet, **une variation même significative de ce budget doit être mise au regard de l'ampleur de la consommation touristique**, près de 500 milliards de francs en 1995. De même, face à l'extrême atomisation des opérateurs publics et privés de ce secteur : 200 000 entreprises, 4 000 offices du tourisme municipaux, 92 comités départementaux du tourisme, 26 comités régionaux, **la politique publique ne doit-elle pas être dispersée.**

Les orientations de la politique du tourisme sont donc inspirées par le souci de dépenser moins et de dépenser mieux, c'est-à-dire de choisir et d'arbitrer, afin de mettre en oeuvre une *"politique nationale de l'offre touristique"* qui devrait porter le nombre de touristes à 90 millions à l'horizon 2010, soit une augmentation d'un tiers.

Pour le ministère, **le tourisme, qui a vécu sur une économie de rente, doit évoluer vers une économie de production.**

2. Le volontarisme du Conseil économique et social

Le rapport de M. Fernand Chaussebourg, adopté par le Conseil économique et social les 25 et 26 juin 1996, *"Le tourisme : un atout à développer"*, en appelle également à la **mise en oeuvre d'une volonté politique forte en matière de tourisme** afin de *"renforcer les institutions touristiques de l'Etat et de les doter des moyens adaptés afin d'assumer une politique partenariale plus active et mieux équilibrée"*.

A cet égard, le rapport note que *"l'insuffisance du budget (...) est l'une des causes de la faiblesse du secteur. Alors que pourrait se développer avec les collectivités territoriales une politique partenariale qu'elles sont prêtes à engager, l'Etat ne peut contractualiser, faute de moyens financiers"* et que la *"permanence d'une pénurie de crédits budgétaires risque de pénaliser très fortement le développement du secteur, faute d'une promotion suffisante à l'étranger au moment où la concurrence se fait plus rude et les menaces plus précises"*.

Au titre des propositions, le rapport estime nécessaire de confirmer le soutien public à l'organisme chargé de l'ingénierie du secteur, l'AFIT, qui se voit préservée des mesures d'économies du projet de budget pour 1997.

**Extraits du rapport de M. Fernand Chaussebourg
au nom du Conseil économique et social des 25 et 26 juin 1996**

"Le Tourisme, un atout à développer"

1° Un ministère à part entière pour le tourisme

Le tourisme est un secteur économique reconnu par l'importance de ses résultats, mais pas toujours par sa représentation dans le Gouvernement. Très souvent, les hommes politiques estiment que ce secteur florissant ne justifie ni désignation d'un ministre ni administration étoffée et surtout pas de gros budget.

Cette attitude, souvent dénoncée, marque une méconnaissance profonde des réalités car sans représentation gouvernementale stable, il n'est pas évident de définir une politique du tourisme, de la mettre en oeuvre et d'en avoir les moyens budgétaires. Pourtant ce secteur, dont l'importance économique et sociale n'est plus à rappeler, doit être enfin politiquement reconnu par des structures politiques et administratives adaptées à la « transversalité » de ses activités.

Aujourd'hui, le tourisme relève des compétences du ministre de l'Equipement, du logement, des transports et du tourisme. Celui-ci dispose, outre la direction du tourisme, de la possibilité de recourir à 19 directions d'autres ministères, reconnaissant, par là-même, le caractère interministériel de ce département.

C'est pourquoi, sans mettre en cause ni la qualité ni la volonté du membre du Gouvernement qui en exerce la charge aujourd'hui ni de ceux qui l'ont précédé, **le Conseil économique et social considère que la dimension interministérielle du tourisme plaide en faveur de son rattachement au Premier ministre d'une manière durable par la désignation d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat à part entière (...)**

2° Un contrat national pour le tourisme français

Il faut une politique pour le tourisme français. Celle-ci pourrait se réaliser dans un cadre partenarial entre institutionnels, professionnels et associatifs. C'est pourquoi **il est proposé de formaliser cette politique dans un contrat national de cinq ans**, élaboré avec le concours du Conseil national du tourisme.

Le Conseil économique et social souhaiterait une procédure plus solennelle avec l'organisation des Etats généraux du tourisme rassemblant tous les organismes représentatifs des acteurs et opérateurs du tourisme, autour d'une cellule de réflexion administrative renforcée par le bureau du Conseil national du tourisme (CNT). La politique ainsi définie et traduite dans le "contrat national" devra faire l'objet d'un suivi par la réunion d'une "**conférence annuelle du tourisme**" chargée de s'assurer du respect des engagements et de leur déroulement conformément aux échéanciers (...)

3° Un budget du tourisme à la hauteur des enjeux

Faute d'un budget suffisant (la loi de finances pour 1996 prévoit 393,2 millions de francs dont 235 millions de francs en crédits d'interventions et 28,2 millions de francs en investissements), l'Etat ne peut contractualiser avec les collectivités territoriales qui le souhaitent. De nouvelles dotations auraient généré des emplois, des recettes pour les professionnels du secteur et des rentrées fiscales bienvenues.

Faute d'une promotion suffisante à l'étranger, au moment où la concurrence se fait plus rude et les menaces plus précises, le secteur risque de se trouver pénalisé dans son développement. C'est pourquoi **le Conseil économique et social estime nécessaire de doubler, en étalant cet effort sur quatre années, le budget du ministère du tourisme**. Dans l'immédiat, il préconise que les crédits du tourisme, déjà fort modeste, soient exemptés de toute mesure de gel ou d'annulation (...)

4° Développer la promotion et l'ingénierie touristiques françaises

a) Accroître notre effort de promotion touristique

L'Etat, dont le rôle est d'impulser auprès de ses partenaires une démarche commune, ne se donne pas les moyens d'assumer sa mission. A titre comparatif, en 1994, Disneyland Paris a consacré 160 millions de francs pour sa promotion à l'étranger, soit à peu près autant que l'Etat pour promouvoir la France entière.

Il apparaît donc indispensable d'accroître la participation de l'Etat pour entraîner une augmentation corrélative des autres partenaires et notamment des collectivités territoriales. L'affectation d'une partie de la taxe de séjour à Maison de la France, après les concertations nécessaires, pourrait, en retour, avoir des effets bénéfiques pour les communes touristiques.

En France, au moment où le nombre de Français prenant leurs vacances à l'étranger s'accroît, il s'avère que Maison de la France n'a pas compétence pour assurer la promotion de la France sur le marché français. La Confédération nationale du tourisme paraît toute indiquée pour assurer la responsabilité de cette promotion intérieure, en coordination étroite avec la direction du tourisme. Un partenariat pourrait être instauré avec l'Association des maires des communes touristiques et stations classées et les représentants des opérateurs.

b) Soutenir l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT)

L'AFIT, qui mobilise actuellement moins de 5 % du budget du ministère du Tourisme et procure un coefficient multiplicateur des deniers publics investis fort satisfaisant, a décidé de recentrer ses interventions sur une stratégie de l'offre afin de faciliter les décisions des acteurs publics et privés.

Il convient de doter également cet organisme du personnel et des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, notamment à l'étranger.

3. Un volontarisme communautaire ?

Le premier plan d'action de la Communauté en faveur du tourisme 1993-1995 avait été marqué par un saupoudrage important des crédits, au demeurant modestes : 18 millions d'écus avaient été répartis entre 31 actions.

Un programme pluriannuel en faveur du tourisme, "Philoxenia" 1997-2000, serait doté de **25 millions d'écus sur quatre ans, autour de 10 actions prioritaires**. La décision sera prise lors du prochain Conseil des ministres du tourisme, le 5 novembre prochain.

Votre rapporteur ne peut qu'approuver la **position réservée** du Gouvernement sur ce plan d'action, la politique du tourisme lui paraissant relever, au nom du principe de subsidiarité, des Etats membres.

Les conditions de base d'une action communautaire efficace ne semblent pas réunies : le renforcement de la coordination entre les services de la Commission -plus de 15 directions générales interviennent- apparaît comme un préalable, et le nombre d'actions prioritaires -dix- est encore élevé.

• Dans le contexte budgétaire, la mobilisation des crédits devrait passer par les crédits existants, notamment ceux relevant des fonds structurels ou des autres programmes communautaires. Enfin, le contrôle de ce programme devrait être renforcé par le maintien du comité de gestion.

B. DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DU TOURISME DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR

1. L'amélioration de l'offre touristique

Plutôt que les investissements territoriaux, la politique nationale du tourisme privilégie désormais les actions d'évaluation, d'expertise et d'observation, d'une part, et les actions de promotion, d'animation et de communication, d'autre part.

Au titre de cette politique, on peut relever :

- **l'amélioration de la connaissance de la demande touristique**, qu'illustre l'étude commandée par la Maison de la France, rendue publique lors des entretiens du 18 juin 1996, et relative aux demandes des clientèles étrangères touristiques en matière d'environnement.

Cette priorité se traduit, dans le budget, par les moyens accrus donnés aux délégués régionaux du tourisme et à la préservation des moyens de l'AFIT.

L'Agence française de l'économie touristique (AFIT), créée en 1993, est un « *éclairateur et un expert pour l'Etat et en particulier pour la direction du tourisme qui met en oeuvre des politiques publiques* », selon les propos tenus par le ministre en charge du tourisme devant l'assemblée générale de l'agence, le 31 mai 1996.

Correspondante de huit autres ministères, de nombreux établissements publics et collectivités locales, d'entreprises privées, l'agence a disposé, en 1996, d'un **budget de 30 millions de francs**, couvert, aux deux tiers par des aides publiques, pour moitié sous la forme de personnel mis à disposition et pour moitié sous la forme d'une dotation budgétaire, qui s'établit à hauteur de 8 millions de francs en 1995 (après régulation), 8,5 millions en 1996 (après régulation) et **9,3 millions prévus pour 1997**.

- **L'amélioration de la présentation de l'offre touristique**, avec, notamment la réforme du classement des meublés, la création d'une catégorie "cinq étoiles" et d'un label "palace", dans l'hôtellerie, le classement des sites, monuments, musées, en fonction de la qualité de la mise en valeur touristique.

2. la politique en faveur de l'hôtellerie

a) La lutte contre les surcapacités hôtelières

Depuis 1994, le ministre en charge du tourisme a accentué son action afin de remédier au déséquilibres engendrés par le développement anarchique des chaînes d'hôtels notamment économiques.

Un *observatoire des industries hôtelières* a été mis en place le 17 février 1994, puis une *commission nationale de régulation des hébergements touristiques* a été créée le 31 octobre 1994.

Elle est chargée de la gestion de la carte nationale de la surcapacité en collaboration avec les comités départementaux du tourisme et concourt à la régulation de l'offre d'hébergements touristiques par bassin, par le biais de mesures législatives, réglementaires et fiscales.

Pour lutter contre les surcapacités hôtelière, deux mesures ont été prises.

- **L'article 55 de la loi de finances pour 1996** modifiant l'article 156 du code général des impôts ne permet plus désormais d'imputation sur le

revenu global du contribuable non hôtelier, les déficits provenant d'activités industrielles et commerciales.

- **L'article 5, 7°, de la loi n 96-603 du 5 juillet 1996** relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, issu d'un amendement de l'Assemblée nationale, soumet désormais à autorisation de la commission départementale d'équipement commercial "les constructions nouvelles, les extensions ou les transformations d'immeubles existants entraînant la constitution d'établissement hôteliers d'une capacité supérieure à 30 chambres hors de la région d'Île-de-France et à 50 chambres dans cette dernière". La loi étant d'application immédiate, seuls les permis de construire délivrés avant le 5 juillet 1996 peuvent être réalisés, les autres sont de fait annulés et gelés jusqu'à la parution des textes d'application.

Cette nouvelle mesure devrait permettre de mieux maîtriser le phénomène de surcapacité, ce d'autant que la commission départementale de l'action touristique devra, pour rendre un avis de s'appuyer sur des études économiques réalisées en liaison avec la commission nationale de régulation des hébergements touristiques et du comité de la carte.

Ce projet ne concerne que les établissements hôteliers et vise notamment l'hôtellerie de chaînes économiques. La décision ne pas viser les résidences hôtelières a été prise afin de tenir compte de la spécificité de ce type d'établissement qui regroupe aussi bien les résidences de tourisme que les résidences de type hôtelier (résidences pour étudiants, pour personnes âgées, résidences médicalisées, etc.).

b) La restructuration de la dette hôtelière

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

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

L'hôtelier a la possibilité d'opter pour une négociation directe avec son banquier ou pour une négociation par l'intermédiaire du comité régional d'aide à la restructuration de la dette hôtelière.

En cas de besoin le comité peut demander un audit de l'entreprise dont le financement est pris en charge par l'Etat à hauteur de 80 % du prix hors taxe de l'audit, limité à 25.000 francs tous frais compris.

Pour conforter la restructuration, le comité peut également proposer une aide à la gestion sous forme d'une formation du chef d'entreprise ou de conseil direct en gestion par les chambres de commerce, et d'industrie.

Ce dispositif a été étendu en 1996. A cette occasion, le bénéfice des audits et des aides à la gestion, antérieurement réservé aux exploitants ayant déposé un dossier auprès du comité, a été étendu à l'ensemble des hôteliers éligibles au dispositif.

Au 1er juillet 1996, 135 établissements dont plus du tiers dans le Grand Sud et la région Rhône-Alpes ont bénéficié de la garantie SOFARIS pour la restructuration de leur dette et 48 millions de francs d'encours ont été garantis.

c) La modification de la redevance audiovisuelle

L'exploitant d'un hôtel est tenu d'acquitter une redevance pour chacun des récepteurs installés dans son établissement. Jusqu'à présent, une tarification dégressive corrigeait partiellement cette mesure : abattement de 25 % du 11ème au 30ème poste, de 50 % à partir du 31ème.

A compter du 1er janvier 1997, la grille tarifaire de la redevance audiovisuelle a été modifiée afin de permettre aux hôteliers de n'acquitter que le montant d'une seule redevance audiovisuelle pour les dix premiers postes. Les autres abattements seront supprimés, hormis celui concernant l'hôtellerie saisonnière.

Cette mesure devrait favoriser l'hôtellerie indépendante. Les calculs font apparaître un allègement significatif pour l'ensemble des hôtels de moins de quarante chambres.

A titre d'exemple, un hôtel de vingt chambres n'acquittera désormais qu'une redevance de 7.700 francs au lieu de 12.500 francs par an.

d) Le soutien aux entreprises hôtelières

Dans le cadre du **plan de soutien aux petites et moyennes entreprises** présenté par le Premier ministre le 27 novembre 1995, plusieurs mesures sont transposables au secteur du tourisme.

Au plan fiscal, la principale mesure concerne la **réduction de 33 à 19 % du taux de l'impôt sur les sociétés** pour les entreprises réalisant moins de 50 millions de chiffre d'affaires. Même si cette mesure ne sera applicable qu'en 1997, elle devrait concerner **plus de 88 % des entreprises du tourisme**, tous secteurs confondus.

Cette même année, la **baisse de 1 % des tarifs de l'EDF** devrait entraîner une économie substantielle pour les entreprises du tourisme, notamment les hôtels.

Les mesures visant à **simplifier les relations avec les administrations** sont applicables dès 1996. Parmi les dispositions annoncées, figurent notamment une simplification du bulletin de salaire, la fusion de certaines déclarations fiscales et surtout l'augmentation à 5.000 francs du seuil de remise des pénalités en cas de première infraction à l'URSSAF.

Le **Crédit d'équipement des PME (CEPME)** sera réformé afin de lui permettre de cofinancer avec les banques les prêts à moyen et long termes des entreprises et de disposer pour ses filiales spécialisées de moyens accrus.

Les liens entre le CEPME et la SOFARIS seront renforcés pour coordonner leurs interventions en faveur des PME. compte tenu de la forte implication du CEPME dans le secteur hôtelier, cette mesure présente un caractère particulièrement intéressant pour le secteur hôtellerie-café-restauration. En effet, plus de 33 % des prêts consentis à l'hôtellerie ont été consentis par le CEPME. Par ailleurs, depuis 1993, les dispositifs d'assistance à l'hôtellerie ont été adossés au système de garantie SOFARIS qui possède désormais une bonne connaissance de ce secteur.

Pour compléter ce dispositif, le **fonds "Très petites entreprises"** (TPE) mis en place auprès de SOFARIS devrait également profiter aux entreprises du secteur, puisque plus de 89 % des entreprises du tourisme ont moins de 10 salariés. Ce dispositif permettra d'abaisser les taux d'intérêt des prêts CODEVI de 7,5 % à 6,75 %, dès lors qu'ils seront garantis par le fonds TPE.

Le Premier ministre a également annoncé la réduction de 1,5 % du taux minimal imposé aux régions pour leurs prêts aux entreprises. Ce taux pourrait se situer à hauteur de 6 %.

Les fonds communs de placement à risque seront réformés afin de favoriser l'investissement en capital dans les entreprises, notamment en mobilisant l'épargne de proximité.

3. La réforme du chèque vacances

a) Un grand succès populaire

Les chèques vacances, créés par une ordonnance du 26 mars 1982, sont destinés à favoriser le départ en vacances des salariés les plus défavorisés. En effet, près de 40 % de nos concitoyens ne partent pas en vacances.

Gérés par l'Agence nationale pour les chèques-vacances, établissement public à caractère industriel et commercial qui assure la commercialisation et la gestion des chèques vacances, ceux-ci connaissent une **progression constante** et plus particulièrement depuis 1990 un développement considérable : de moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaires pour les quatre premiers exercices (1983-1986) et pour moins de 100.000 porteurs de chèques, le chiffre d'affaires progresse depuis le début des années 90 de 28 % en moyenne.

En 1995, ils ont représenté un chiffre d'affaires de 1,9 milliard de francs pour 1,3 millions de porteurs de chèques qui ont bénéficié à 5 millions de personnes.

En outre, les excédents de gestion peuvent être affectés à des investissements dans des équipements à vocation sociale et dans la petite hôtellerie (18 millions de francs attribués en 1994 et 1995) ou au financement de projets de solidarité (1,2 million de francs attribués en 1994 et 1995 à des aides au premier départ en vacances). En 1996, 30 millions de francs ont été affectés à ces opérations.

Enfin, des bourses sociales complètent ce dispositif, pour un montant de 5 millions de francs en 1995.

Dispositif couronné de succès et populaire, le chèque-vacances repose cependant désormais sur les épaules du secteur public.

En effet, si les employeurs et les comités d'entreprise représentaient en 1985 plus de 80 % des distributeurs, ils en constituent moins de 40 % en 1995. Inversement, l'Etat et les établissements publics de la Poste et France Télécom représentent aujourd'hui 53 % des distributeurs, alors que l'Etat distribuait seulement 11,5 % des chèques-vacances en 1985.

Les chèques vacances représentent de 15 à 35 % du budget des bénéficiaires.

La dépense induite est estimée à quatre fois le volume émis, les retombées sont donc évaluées entre 7,5 et 8 milliards de francs en 1995 et pourraient atteindre 10 milliards de francs en 1996.

Le bilan du chèques vacances (1983-1995)

	Chiffre d'affaires (en millions de francs)	Evolution (en %)	Porteurs de chèques directement bénéficiaires	Evaluation des personnes bénéficiaires
1983	4,6		4.600	18.400
1984	17,4	+ 278	17.400	69.600
1985	60,8	+ 249	60.800	243.200
1986	9,7	- 84	97.700	390.800
1987	151,0	+ 1.456	151.000	604.000
1988	262,5	- 73,8	262.500	1.050.000
1989	388,1	+ 47,8	388.100	1.552.400
1990	558,2	+ 43,8	558.200	2.232.000
1991	765,6	+ 37,1	765.600	3.062.400
1992	1.002	+ 30,9	900.000	3.600.000
1993	1.208	+ 28,2	1.050.000	4.200.000
1994	1.572	+ 22,3	1.150.000	4.600.000
1995	1.931	+ 22,8	1.300.000	5.000.000

b) Les projets de réforme du chèque vacances

Afin de "placer les Français au coeur de la politique du tourisme", le ministre de l'équipement, du logement, des transports du tourisme a, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, précisé, le 15 octobre 1996, les grandes lignes de la réforme.

Selon le ministre : "la réforme du chèque vacances s'effectuerait à partir d'études portant sur la stabilisation du mécanisme, sur le règlement du problème d'assiette de cotisations sociales, sur l'extension du bénéfice de cette prestation à certains travailleurs non salariés et sur son utilisation pour promouvoir à l'étranger le tourisme en France". Il a affirmé qu'il n'était en aucune façon question de remettre en cause la mission d'aide aux plus démunis de l'Agence nationale pour les chèques vacances, **même s'il était envisageable de privatiser son activité de distribution.**

Il importe, en effet, d'assurer une plus large diffusion des chèques vacances hors du secteur public.

Il faut cependant noter que, pour les employeurs privés, et principalement pour les petites et moyennes entreprises, l'assujettissement des versements aux charges sociales constitue un frein considérable à l'extension du système.

Votre rapporteur demandera, lors du débat en séance publique du budget du tourisme, des précisions sur l'évolution du rôle de l'ANCV.

Si le monopole de gestion du chèque vacances doit être conservé par l'ANCV, il est, en effet, envisagé de confier sa distribution à des réseaux commerciaux spécialisés dans la diffusion de produits comparables, par exemple ceux des chèques restaurants.

En outre, une étude a été lancée pour étudier la possibilité de commercialiser les titres-vacances à l'étranger.

C. DES ACTIONS À SOUTENIR

1. La politique territoriale du tourisme

Comme l'a souligné le rapport précité du Conseil économique et social, la politique du tourisme a une dimension essentiellement locale.

Le tourisme dans la décentralisation
(Extrait du rapport précité du Conseil économique et social)

Il conviendrait de mieux préciser les missions de l'Etat et des régions en matière de tourisme :

- à l'Etat de définir et de mettre en oeuvre les programmes d'intérêt national soit dans le cadre de politiques sectorielles en faveur des industries touristiques (l'hôtellerie par exemple), soit dans le cadre de grands projets interrégionaux (politique du littoral, de la montagne...), soit à la faveur d'actions où l'Etat intervient comme un levier (études, promotion, partenariat) ;

- aux régions de conduire les programmes présentant un intérêt régional. Leur compétence devrait favoriser la coordination des politiques touristiques menées dans la région entendue comme territoire.

Les deux textes législatifs de 1987 et 1992 créant les échelons régionaux et départementaux ont reçu une application à peu près conforme à la lettre et à l'esprit du législateur. Cependant, le Conseil économique et social recommande aux acteurs, notamment dans le cadre départemental, que la lettre et l'esprit de la loi de 1992 soient bien entendu respectés : **seul le Comité départemental du tourisme (CDT) et non l'Union départementale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (UDOTSI) doit assumer à la fois la responsabilité de la politique du département en la matière et la représentation de ce dernier vis-à-vis de l'Etat.** Dans cette perspective, la représentation, en son sein, des chambres consulaires, des professionnels et des OTSI est indispensable.

Par ailleurs, la complexité de l'intercommunalité, les compétences pas toujours cohérentes et la spécificité du tourisme conduisent parfois à des difficultés sur le terrain.

Le Conseil économique et social estime nécessaire de recommander que les responsables sur le terrain (OTSI, partenaires professionnels et consulaires...) **soient présents et actifs dans les structures d'intercommunalité** ou en cours d'extension (les pays) plutôt que de générer des organismes spécifiques compliquant la tâche des élus et des administrations. C'est ainsi que les "pays" intégrant les données touristiques ans leur programme d'actions gagneraient à utiliser les CDT et les CRT (Comité régional du tourisme) pour la promotion et la commercialisation de leurs produits. Le maintien des délégués régionaux au tourisme (DRT), dotés des moyens nécessaire, est indispensable.

Pour les communes touristiques, il y a lieu de rétablir, au plan législatif, le fondement juridique (ancien article L. 234-13 du code des communes) pour les charges exceptionnelles qu'elles doivent supporter pour l'accueil saisonnier de la population non résidente, à titre principal.

a) Les moyens des délégations régionales du tourisme sont encore insuffisants

Sous l'autorité des préfets de Région, les 22 délégations régionales du tourisme, qui regroupent à **peine 100 agents** dont 41 fonctionnaires de catégorie A **mettent en oeuvre la politique du tourisme** : la réglementation (classement et agrément des équipements touristiques), formation, suivi des projets d'aménagement, observation économique et coordination des initiatives.

Les moyens des délégations régionales du tourisme semblent encore nettement insuffisants.

En effet, si leur dotation en moyens de fonctionnement progresse de 33 %, soit 1,5 million de francs, cette progression est affectée pour les deux-tiers à la prise en charge des dépenses d'affranchissement et de téléphone, le solde, soit 500.000 francs, étant consacré à une première tranche de renouvellement du parc automobile.

Hors loyers et charges, **l'enveloppe dont dispose chaque délégation s'élève à 100.000 francs par an environ.**

Dans ces conditions, les délégations régionales du tourisme disposent de moyens d'action limités.

Dès lors, ne serait-il pas plus efficace qu'elles se rapprochent des directions régionales du commerce et de l'artisanat afin de créer des synergies et de bénéficier de moyens supplémentaires ?

b) La diminution des interventions territoriales

Même si, comme l'a expliqué le ministre en charge du tourisme devant le Conseil national du Tourisme, le budget du tourisme *"ne doit pas s'épuiser à fournir des crédits d'appoint à la politique d'aménagement du territoire"*, **la quasi-disparition des crédits qui ont pour objet de financer, en complément des contrats de plan Etat-Régions, lesquels sont étalés sur une année supplémentaire, des projets qui s'inscrivent dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire ne pourra satisfaire notre assemblée si attachée à cette politique.**

Rappelons que les crédits du chapitre 44-01 (article 20, programmes d'aménagement touristiques), dotés par la loi de finances pour 1996 de 14,4 millions de francs, sont réduits à 2 millions de francs, soit - 86 %, et que les subventions en capital (chapitre 66-03 du titre VI) disparaissent en autorisations de programme dans le projet de loi de finances pour 1997 (contre 16,1 millions de francs le projet de loi de finances pour 1996) et sont également réduites de 80 % en crédits de paiement (2 millions de francs contre 10 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996).

En quelque sorte, **le ministère se dote de moyens d'observation renforcés au niveau national, mais se prive des moyens d'intervention sur le terrain local.** Une participation accrue des fonds européens ou des collectivités locales pourrait cependant composer ce retrait partiel des fonds budgétaires nationaux. **Votre rapporteur estime que la contribution des collectivités locales ne devrait pas se substituer à celle de l'Etat, mais s'y ajouter, au nom du principe d'additionnalité.**

2. **Maison de la France**

a) Un outil indispensable

Créée en 1987, Maison de la France constitue un groupement d'intérêt économique associant l'Etat, les régions, les départements, les collectivités touristiques, les entreprises, les groupements professionnels, le tourisme associatif et les organismes concernés par la promotion de tourisme français à l'étranger.

Selon le plan marketing 1996-1997, un groupe de quatre marchés prioritaires a été défini, incluant la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon. En seconde priorité, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse sont également considérés comme des marchés de base sur lesquels il convient de continuer à faire porter les efforts.

Onze clubs de produits regroupés autour de quatre familles (affaires, art de vivre, détente, loisirs actifs) ont été créés afin d'élaborer des politiques de promotion sectorielles. Plus des 2/3 des 830 adhérents de Maison de la France font partie de l'un de ses clubs.

Enfin, Maison de la France s'emploie à favoriser l'étalement des séjours sur l'ensemble de l'année, afin d'améliorer les taux d'occupation de l'avant et de l'arrière saison.

Votre rapporteur ne peut que souligner l'intérêt qui s'attache à préserver cet outil indispensable à la promotion, la valorisation de la destination France et la prospection qu'elle joue sur les marchés étrangers.

Afin de mieux apprécier l'action de Maison de la France, votre rapporteur a effectué, le 12 mars 1996, en application de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, une mission de contrôle sur pièces et sur place au salon international du tourisme de Berlin à l'occasion duquel les pays européens présentent leurs actions de promotion du tourisme.

**Compte rendu de la mission effectuée à la
Bourse Internationale du Tourisme (ITB),
Berlin, 12 mars 1996**

Fondée en 1966, avec 9 exposants, la **Bourse Internationale du Tourisme (ITB) de Berlin** a accueilli, pour sa trentième édition, 6.000 exposants. C'est, avec le *World Trade Market* de Londres et la *Borsa Internazionale de Torismo* de Milan, **la plus grande manifestation de ce genre au monde**. Pour la France et pour de nombreux pays, l'ITB présente un intérêt considérable, dans la mesure où le marché allemand -c'est à dire les touristes allemands- est l'un des premiers au monde : **deux allemands sur trois prennent en effet leurs vacances à l'étranger**.

Il s'agit d'une opération d'une nature particulière. En effet, rien n'est vendu ou acheté. Les tours-opérateurs et les voyagistes prennent des "contacts" avec les chaînes d'hôtels et les transporteurs du monde entier. On vient donc à Berlin pour se connaître et surtout pour connaître la concurrence. L'ITB est l'un des seuls endroits au monde, et le seul moment, où se matérialise le marché international du tourisme.

La Maison de la France, groupement d'intérêt économique chargé de la promotion générale de la destination "France", était naturellement présente à l'ITB. Elle a engagé 3,2 millions de francs pour cette opération, ce qui constitue son second budget, après Londres (3,4 millions), pour un budget total "marchés extérieurs" de 38,2 millions de francs. Les partenaires de Maison de la France ont apporté pour 2,549 millions de francs et le G.I.E., 670 200 francs. Près de 80 exposants français étaient présents sur une surface d'environ 1000 m². Le plus grand stand était celui de DISNEYLAND. L'organisation de la participation française à l'ITB a été réalisée par Mme Jacqueline Dillmann-Faure, directrice de la Maison de la France en Allemagne.

C'est grâce à l'efficacité et à la diligence de cette dernière que votre rapporteur a pu se rendre à cette manifestation, afin de prendre contact avec les pinceaux acteurs du marché international du tourisme, réunis à cette occasion.

Un petit déjeuner avec les tours opérateurs allemands était tout d'abord organisé, le lundi 12 mars 1996, afin d'évaluer leurs attentes et de mieux apprécier les handicaps du marché français, sur le thème "*programmé n'est pas vendu ; les acheteurs ont la parole*". Les tours opérateurs allemands ont un poids beaucoup plus important en Allemagne qu'en France puisqu'ils commercialisent 30 % environ des séjours touristiques des allemands, contre 5 % en France.

A cette occasion, M. Jean-Marc Janaillac, directeur général de la Maison de la France, a rappelé qu'en 1995, une semblable réunion avait permis de mettre en exergue cinq défauts reprochés aux opérateurs du marché touristique en France : pratique insuffisante de l'allemand, manque de locations saisonnières, manque de sérieux des relations commerciales (non respect des contrats, des dates...), trop forte saisonnalité des prix en raison des vacances scolaires françaises, qualité insuffisante de l'accueil et trop faible prise en compte de la spécificité de la demande des touristes allemands.

Pour la saison touristique 1996, les tours opérateurs allemands ont évoqué les différents problèmes du marché français.

Certains ont noté une baisse de la fréquentation pendant les derniers mois de l'année 1995, qui a été imputée aux grèves de la SNCF et à la reprise des essais nucléaires dans le Pacifique. Pour la saison d'été 1996, la baisse persiste chez certains tours opérateurs, alors que d'autres ont enregistré une progression des réservations. Des augmentations brutales et injustifiées des prix de la part d'hôtels français ont été évoquées. L'insuffisante accessibilité des aéroports régionaux a également fait l'objet de commentaires.

D'une manière générale, les tours opérateurs ont regretté que la France ne dispose que d'une image de destination culturelle, alors que l'Italie a su vendre une qualité de vie. A cet égard, ils ont souligné que la qualité des hôtels ★★☆☆ était devenue insuffisante pour une clientèle internationale qui voyageait désormais beaucoup.

Interrogé sur la fiabilité des informations relatives aux résidences de tourisme, M. Janaillac a rappelé que les normes hôtelières françaises étaient quantitatives et non qualitatives. M. Hugues Parant, directeur du tourisme, qui assistait à cet entretien, a indiqué que les meublés (locations individuelles) seraient prochainement côtés et classifiés. Un tour opérateur ayant regretté la méconnaissance du produit France par les agents des guichets des agences de voyage allemandes, M. Parant a estimé qu'il fallait substituer à la promotion de l'image de la France, celle des produits touristiques.

Les tours opérateurs allemands ont par ailleurs demandé à être mieux associés, ou au moins informés, aux actions de promotion organisées sur des initiatives françaises, comme la promotion "Paris fantastique" (consistant à offrir une nuit gratuite pour une nuit achetée), organisée par certains hôtels parisiens. A cet égard, ils ont déploré la concurrence directe de certains hôtels qu'ils commercialisent, et qui démarchent directement des clients allemands en proposant des prix inférieurs à ceux offerts par les tours opérateurs.

D'une manière générale, ils ont regretté le manque de suivi des relations commerciales en raison d'une rotation trop rapide des commerciaux des chaînes hôtelières. Ils ont par ailleurs souligné l'effet à long terme de la dégradation de l'image de la France, en raison des conflits sociaux de l'automne 1995, qui pourrait se répercuter en 1996 et même en 1997, les programmes étant réalisés un an à l'avance. Ils ont souhaité une amélioration de la qualité des prestations offertes et une modération des prix.

La mise en place d'actions de promotion directe auprès des agences de voyage a été évoquée. Il s'agirait d'offrir des séjours individualisés aux tours opérateurs, avec une réduction de prix plus importante que celle qui est traditionnellement réalisée (50 % et non 20 %), comme en Italie.

Les tours opérateurs ont, sur ce point, rappelé les avantages de la destination Italie : le prix, inférieur de 25 %, le coût plus faible du transport en autocar grâce à des péages moins onéreux, des animations culturelles plus développées dans ce pays, et moins chères qu'en France.

Enfin, le problème spécifique de la destination Corse a été abordé. L'impact des manifestations du FLNC et les assassinats politiques ont un effet déplorable sur la clientèle allemande qui estime que sa sécurité ne peut plus assurée. Seules des baisses de prix importantes pourraient sauver la saison.

Une visite à l'ITB fut ensuite organisée. Après les stands des exposants français, votre rapporteur a visité la foire et notamment les stands des concurrents directs de la France : l'Espagne et l'Italie, cette dernière occupant une surface plus importante. Les stands des départements d'outre-mer des Antilles se sont regroupés avec ceux des États des Antilles, dans la zone Amérique du salon ; de même le stand de la Polynésie française est situé dans la zone Pacifique, côtoyant ceux des micro-Etats de cette région.

Les stands des États de la région Asie étaient les plus fréquentés, ceux des États du continent américain connaissaient une affluence importante ; en revanche, ceux de l'Allemagne, qui occupent une place non négligeable, étaient relativement vides. Par ailleurs, le contraste entre le luxe des stands de l'Afrique centrale contrastait avec l'austérité de ceux de l'Afrique de l'ouest.

b) *Le retrait de l'Etat*

Les moyens budgétaires de Maison de la France ont évolué comme suit :

Evolution du budget de Maison de la France

(en millions de francs)

	Crédits d'Etat (1)		Apports des partenaires		Ressources directes		TOTAL
	Montant	En %	Montant	En %	Montant	En %	
1987	132	70,6	55	29,4			187
1988	140	66,0	70	33,0	2	1,0	212
1989	170	64,9	90	34,3	2	0,8	262
1990	187	61,3	115	37,7	3	1,0	305
1991	202	56,7	147	41,3	7	2,0	356
1992	184	48,2	190	49,7	8	2,1	382
1993	172	49,6	167	48,1	8	2,3	347
1994	167	49,7	161	47,9	8	2,4	336
1995	174	49,0	173	48,7	8	2,3	355
1996 (1)	187	47,5	199	50,5	8	2,0	394

(1) *Crédits d'Etat = subvention + crédits du titre III + mises à disposition d'agents et de locaux*

(2) *Evaluation*

Source : *Maison de la France*

Depuis 1991, les crédits publics attribués au GIE diminuent, malgré une remontée récente en 1995 et 1993.

Pour la première fois en 1995, l'apport financier des partenaires de Maison de la France a été sensiblement égal à celui de l'Etat. Le budget consolidé, qui s'est élevé à 367,7 millions de francs (+ 1,8 % par rapport à 194) a été financé à concurrence de 48,7 % par les adhérents et de 49 % par l'Etat, les ressources directes représentant 2,3 %.

En 1996, la contribution des professionnels du tourisme, en progression de 15,4 % par rapport à 1995, devrait atteindre 50,5 % des ressources du GIE, alors que la participation de l'Etat, elle-même en augmentation de 7,5 % selon la loi de finances initiale, s'établira à 47,5 %.

En 1997, les apports des partenaires privés dépasseront, pour la première fois, ceux de l'Etat. La baisse de la subvention budgétaire de 8 %, par rapport à celle accordée en 1996, va contraindre à la fermeture de certaines délégations à l'étranger.

Alors que l'effet de levier des actions de promotion de la destination France est important, et que la part relative de la France dans le marché international du tourisme diminue, votre rapporteur s'interroge sur une telle évolution, qui appelle, de sa part, les plus vives réserves.

D. L'HARMONISATION FISCALE

1. Des distorsions handicapant l'offre touristique française

La variété des taux de TVA a des conséquences importantes sur les écarts de prix entre les produits et sur la concurrence au sein des pays de l'Union européenne.

Le passage de la taxation à l'importation à la taxation à l'exportation -qui est réalisé pour tous les biens échangés au sein de l'Union européenne depuis le 1er janvier 1993- était déjà effectif pour les produits touristiques. Lorsqu'un touriste étranger consomme une prestation touristique en France (hôtellerie ou restauration, par exemple), ce sont les taux français qui lui sont appliqués bien que l'on soit en présence d'une exportation de services. Par ailleurs, la taxation à l'exportation pour les agents de voyages s'applique déjà à l'intérieur de la CEE depuis 1985. Il en résulte que les différentiels du taux de TVA faussent les conditions de la concurrence entre les pays de l'Union européenne. Or, ces différentiels sont importants.

Certes, depuis le 22 juillet 1988, la situation de certaines entreprises touristiques s'est améliorée.

Le taux de la TVA perçue sur les hôtels (hors les quatre étoiles luxe) a été abaissé à 5,5 %, celui des locations de voitures de tourisme à 22 % et est passé à 18,6 % le 13 avril 1992 (et à 20,6 % le 1er août 1995). Mais le mouvement de baisse n'est pas généralisé.

L'hôtellerie de luxe a, par exemple, vu en octobre 1981 son taux passer de 7 à 17,6 % et, en juillet 1982, à 18,6 %, taux qui s'est maintenu pour les quatre étoiles luxe jusqu'au 1er janvier 1994, date à partir de laquelle l'ensemble de l'hôtellerie a été imposé à 5,5 %. L'écart est d'autant plus important avec nos concurrents que l'Espagne a ramené de 12 à 6 % le taux de TVA applicable aux hôtels de luxe. Cette discrimination a conduit certains hôtels de luxe à refuser de se classer afin d'obliger l'administration fiscale à leur appliquer le taux de TVA de l'hébergement, c'est-à-dire 7 %.

Par ailleurs, entre fin 1981 et début 1988, 230 établissements (sur un parc de 487) avaient demandé le déclassement pour échapper au taux de 18,6 % (notamment tous les hôtels de la chaîne Sofitel). En outre, des hausses ne sont pas exclues, comme l'a montré l'initiative prise en mai 1991 par le Gouvernement Cresson de porter de 7 à

18,6 % (soit le taux normal) la TVA frappant les agences de voyages, profession que le précédent Gouvernement s'était efforcé d'aider par des mesures fiscales au sortir de la guerre du Golfe. Ce taux est passé à 20,6 % le 1er août 1995.

2. L'exemple de la TVA dans le secteur de la restauration : le rapport Salustro

Le rapport de M. Edouard Salustro, membre du Conseil économique et social, a analysé l'ampleur des distorsions de taxation sur la valeur ajoutée et a proposé certaines solutions pour y remédier. Il lui a été commandé par le ministre de l'Economie et des Finances afin d'éclairer les débats qui ont porté sur cette question lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1996, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat (amendement de notre collègue M. Bernard Joly et des membres du groupe RDSE).

Les disparités de régime en matière de TVA dans le secteur hôtelier soulèvent de **nombreuses critiques**. En effet, ce système engendre des **distorsions économiques**, entre les établissements français et leurs concurrents européens, entre les traditionnels "classiques" et les "nouveaux" traditionnels, la restauration rapide ou la livraison à domicile. La logique même des différents taux est à redéfinir.

Si, pour des raisons budgétaires, européennes ou sociales, l'abaissement global du taux de la TVA à 5,5%, la création d'un taux intermédiaire de 12,5% ou la ventilation de l'assiette de la TVA sur les opérations de restauration entre service et nourriture ne peuvent être retenus, des améliorations sont toutefois envisageables, comme la redéfinition des critères retenus pour les prestations de service, le maintien de la spécificité de la restauration collective tout en renforçant sa vocation sociale ou la réduction du problème de la concurrence induite dans la restauration paracommerciale.

Un **plan de soutien** à la restauration traditionnelle est indispensable pour venir en aide à ce secteur car l'outil fiscal est insuffisant. Il devrait faciliter la modernisation des installations en procédant au classement officiel des restaurants, en rédigeant une charte de qualité et en créant un fonds de modernisation, qui pourrait prendre la forme d'un **compte d'affectation spéciale** financé par un prélèvement sur le chiffre d'affaires des exploitants de cantines concédées au-delà d'un certain seuil.

Votre rapporteur souhaite donc que la discussion budgétaire donne lieu à un débat sur les suites données à ce rapport.

3. Une mise en oeuvre difficile

Lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, lors du débat du 19 octobre 1996, ce problème de distorsion de concurrence dans le secteur de

la **restauration** a de nouveau été examiné. Plusieurs amendements de nos collègues députés ont, en effet, visé à ne plus appliquer le tarif réduit de TVA aux établissements de restauration rapide.

En matière de restauration, il convient de distinguer ce qui relève de la fourniture de denrées alimentaires -y compris les boissons, à l'exclusion des boissons alcooliques- de ce qui relève de la fourniture d'une prestation de restauration -aliments compris.

La fourniture de denrées alimentaires, c'est-à-dire la vente de repas à emporter, fait l'objet d'un taux réduit de TVA, comme le permet l'annexe H de la directive de 1992 relative à l'harmonisation des taux de TVA

La prestation de services fournies par les restaurants est assujettie au taux normal de TVA, soit 20,6 %.

Les Etats membres de l'Union européenne se sont accordés pour assujettir au taux normal de TVA les activités de restauration commerciale. Un taux homogène dans l'ensemble des pays européens doit ainsi prévaloir.

Toutefois, les Etats membres qui appliquaient un taux réduit à la restauration commerciale au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions ont obtenu de continuer d'appliquer ce taux jusqu'en 1996. Au-delà, des mesures transitoires d'harmonisation sont prévues.

Si, en l'état actuel de la réglementation, le secteur de la restauration commerciale de certains pays européens bénéficie d'un taux réduit de TVA, cette situation est donc provisoire.

Mais le débat a révélé la difficulté de déterminer un critère objectif et incontestable.

La législation fiscale actuelle encourage les ventes à emporter, quel que soit l'établissement qui les propose. Puisque les directives communautaires ne permettent pas d'appliquer le taux réduit de TVA aux services de restauration rapide, la seule solution juridiquement incontestable serait d'aligner le taux de TVA vers le haut, les ventes à emporter étant taxées, comme la restauration sur place, au taux normal de 20,6 %.

Or, cette évolution pénaliserait les commerçants, boulangers, pâtisseries, charcutiers-traiteurs, qui ont considérablement développé ce type de vente, notamment pour répondre à la demande de la clientèle touristique étrangère.

Ces propositions n'ont donc pas été retenues par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 9 octobre 1996 sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a procédé à l'examen des **crédits du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme : V. Tourisme**, sur le rapport de **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les crédits du tourisme et a formulé ses principales observations.

Évoquant les efforts d'harmonisation fiscale, **M. Jean Cluzel, président**, a rappelé l'opposition du Sénat à la surtaxation, en 1981, des hôtels de luxe. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'adaptation au marché français des catégories « cinq étoiles » et « palace » que le Gouvernement comptait créer. Soulignant que les flux économiques du tourisme étaient beaucoup plus importants que les crédits publics, il a mis l'accent sur l'importance du rapport qualité-prix de l'offre touristique.

M. Roger Lise s'est associé aux inquiétudes du rapporteur spécial sur la réduction des crédits destinés à la Maison de la France eu égard au rôle joué par cet organisme dans la promotion de la destination France, notamment sur le marché nord-américain.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, après avoir admis que les moyens financiers du secteur privé du tourisme dépassaient de beaucoup les moyens budgétaires de l'Etat, a souligné que la France consacrait moins de crédits publics à la promotion de son tourisme que ses partenaires étrangers. Il a cité comme exemple la foire internationale du tourisme à Berlin où il s'est rendu en mars 1997 et où il a constaté que le stand de la France occupait une surface inférieure d'un tiers environ au stand de l'Italie ou de l'Espagne.

Précisant que la Maison de la France ne pouvait diffuser de publicités télévisées à l'étranger, faute de crédits, il s'est inquiété des projets de regroupement des correspondants et des bureaux de cet organisme à l'étranger.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 1997 consacrés au tourisme.**

**Réunie le jeudi 24 octobre 1996 sous la présidence de
M. Christian Poncelet, président, la commission a décidé de proposer au
Sénat d'adopter les crédits de l'Équipement, du logement, des transports
et du tourisme - IV. Mer : Ports maritimes pour 1997.**

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 3615 - code SENATEL
L'espace Librairie du Sénat : tél. 01-42-34-21-21

Imprimé, pour le Sénat, par Automédon - 39-41, rue Labar - 75018 PARIS

ISBN 2-11-100591-6



9 782111 005914

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 5,80 F