



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 22

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

**TOURISME**

Rapporteur spécial : M. PASCAL TERRASSE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I.– L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2005 ET 2006</b> .....	13
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2005 .....	13
1.– Les dépenses de personnel .....	14
2.– Les dépenses de fonctionnement .....	14
3.– Les dépenses d'intervention .....	15
4.– Les dépenses en capital .....	16
a) <i>Les autorisations de programme</i> .....	16
b) <i>Les crédits de paiement</i> .....	17
B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET EN COURS .....	17
1.– L'évolution des crédits .....	17
2.– L'exécution par action .....	18
a) <i>Action 1 : Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire</i> .....	18
b) <i>Action 2 : Économie du tourisme</i> .....	18
c) <i>Action 3 : Accès aux vacances</i> .....	19
d) <i>Action 4 : Soutien au programme</i> .....	20
<b>II.– LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME <i>TOURISME</i> DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007</b> .....	21
A.– L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....	21
B.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME .....	22
C.– LES MODALITÉS DE GESTION DU PROGRAMME .....	25
D.– LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME .....	26
<b>III.– LA PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE</b> .....	29
A.– LA SITUATION DU TOURISME FRANÇAIS DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE .....	29
B.– LES MISSIONS CONFIÉES À MAISON DE LA FRANCE .....	32
C.– LES MISSIONS DE PROMOTION ASSURÉES PAR LES SERVICES DU MINISTÈRE .....	39
D.– LES INDICATEURS ASSOCIÉS À L'ACTION 1 .....	40

<b>IV.– LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE .....</b>	<b>45</b>
A.– LES MISSIONS D'OBSERVATION ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE .....	45
1.– Les missions des services .....	45
2.– Les missions exercées par ODI France .....	47
B.– LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE .....	49
1.– Les dépenses d'intervention non contractualisées .....	49
<i>a) Le développement des politiques touristiques .....</i>	<i>49</i>
<i>b) L'observation économique régionale .....</i>	<i>52</i>
2.– Les dépenses d'intervention contractualisées .....	52
<i>a) Le plan d'apurement des dettes relatives aux contrats de plan .....</i>	<i>52</i>
<i>b) Les nouvelles contractualisations .....</i>	<i>54</i>
C.– LES INDICATEURS ASSOCIÉS À L'ACTION 2 .....	55
<b>V.– LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE .....</b>	<b>57</b>
A.– L'INVESTISSEMENT DANS LES HÉBERGEMENTS LOCATIFS .....	57
B.– LE DISPOSITIF PARTICULIER DE RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER TOURISTIQUE : ORIL ET VRT .....	59
1.– La mise en place du dispositif .....	59
2.– Premier bilan de la mise en œuvre du dispositif .....	60
<b>VI.– L'ACCÈS AUX VACANCES .....</b>	<b>63</b>
A.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : DE LA BOURSE SOLIDARITÉ VACANCES AU PÔLE SOCIAL .....	65
B.– LES DÉPENSES D'INTERVENTION .....	67
1.– Le développement des politiques sociales .....	67
2.– Les contrats de plan État-régions et les nouvelles contractualisations .....	68
3.– Le Plan de consolidation des hébergements du tourisme social, une priorité sans crédits .....	69
4.– Le rôle du tourisme associatif dans l'accès aux vacances et le développement local .....	71
C.– UN NOUVEL OPÉRATEUR DU PROGRAMME <i>TOURISME</i> : L'ANCV .....	72
1.– La progression du chèque-vacances .....	73
2.– Les subventions au tourisme social .....	74
D.– LE NOUVEL OBJECTIF ET LES INDICATEURS DE L'ACTION 3 .....	77
1.– Le nouvel objectif et ses indicateurs .....	77
2.– Les indicateurs associés à l'action 3 .....	79
<b>VII.– L'ACTION SOUTIEN .....</b>	<b>81</b>

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	83
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION</b> .....	87
<b>ANNEXE Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial</b> .....	89

Les autres programmes de la mission « *Politique des territoires* » font l'objet du rapport spécial de M. Louis Giscard d'Estaing (Doc. AN n° 3363, annexe n° 21).

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.



**COMPARAISON PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS  
DEMANDÉS POUR 2007/AUX LFI POUR 2005 ET 2006**

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

*(en euros)*

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Fonds de concours
<b>01. Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire</b>						
PLF 2007	6.240.473	34.551.986		335.000	41.127.459	
LFI 2006	7.334.000	29.507.775		517.224	37.358.999	
LFI 2005	7.067.000	30.967.127		322.989	38.357.116	
<b>02. Économie du tourisme</b>						
PLF 2007	11.310.320	7.787.032		9.320.000	28.417.352	1.706.000
LFI 2006	10.040.000	5.150.557		14.570.196	29.760.753	1.670.000
LFI 2005	9.767.000	5.113.471	5.517	14.998.792	29.884.780	
<b>03. Accès aux vacances</b>						
PLF 2007	2.056.522	400.000		3.220.000	5.676.522	
LFI 2006	1.138.000	497.350		2.196.029	3.831.379	
LFI 2005	1.247.000	500.000		2.244.406	3.991.406	
<b>04. Soutien au programme</b>						
PLF 2007	3.086.278	7.887.659			10.973.937	
LFI 2006	2.856.000	5.967.441	198.940		9.022.381	
LFI 2005	2.814.300	5.976.182	110.908		8.901.390	
<b>Totaux PLF 2007</b>	<b>22.693.593</b>	<b>50.626.677</b>		<b>12.875.000</b>	<b>86.195.270</b>	<b>3.706.000</b>
<b>Totaux LFI 2006</b>	<b>21.368.000</b>	<b>41.123.123</b>	<b>198.940</b>	<b>17.283.449</b>	<b>79.973.512</b>	<b>1.670.000</b>
<b>Totaux LFI 2005</b>	<b>20.895.300</b>	<b>42.556.780</b>	<b>116.425</b>	<b>17.566.187</b>	<b>81.134.692</b>	

Source : PLF 2007

**CRÉDITS DE PAIEMENT**

*(en euros)*

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Fonds de concours
<b>01. Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire</b>						
<b>PLF 2007</b>	6.240.473	34.465.000		335.000	<b>41.040.473</b>	
LFI 2006	7.334.000	29.507.775		517.224	37.358.999	
LFI 2005	7.067.000	30.967.127		322.989	38.357.116	
<b>02. Économie du tourisme</b>						
<b>PLF 2007</b>	11.310.320	5.100.000		12.172.500	<b>28.582.820</b>	1.706.000
LFI 2006	10.040.000	5.150.557		13.217.196	28.407.753	1.670.000
LFI 2005	9.767.000	5.113.471	5.517	11.709.142	26.595.130	
<b>03. Accès aux vacances</b>						
<b>PLF 2007</b>	2.056.522	400.000		2.047.500	<b>4.504.022</b>	2.000.000
LFI 2006	1.138.000	497.350		2.059.029	3.694.379	
LFI 2005	1.247.000	500.000		2.919.056	4.666.056	
<b>04. Soutien au programme</b>						
<b>PLF 2007</b>	3.086.278	6.400.000			<b>9.486.278</b>	
LFI 2006	2.856.000	5.967.441	198.940		9.022.381	
LFI 2005	2.814.300	5.976.182	110.908		8.901.390	
<b>Totaux PLF 2007</b>	<b>22.693.593</b>	<b>43.365.000</b>		<b>14.555.000</b>	<b>83.613.593</b>	<b>3.706.000</b>
<b>Totaux LFI 2006</b>	<b>21.368.000</b>	<b>41.123.123</b>	<b>198.940</b>	<b>15.793.449</b>	<b>78.483.512</b>	<b>1.670.000</b>
<b>Totaux LFI 2005</b>	<b>20.895.300</b>	<b>42.556.780</b>	<b>116.425</b>	<b>14.951.187</b>	<b>78.519.692</b>	

Source : PLF 2007

### Présentation synthétique des crédits du programme *Tourisme*

Les crédits proposés pour le programme *Tourisme* en 2007, dans le projet de loi de finances, s'élèvent à 86,2 millions d'euros en AE et à 81,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Par rapport au projet de loi de finances pour 2006, ce programme progresse de 8,4 % en AE et de 7,2 % en crédits de paiement. Il n'en constitue pas moins l'un des plus faiblement dotés du budget de l'État et supporte une importante dette accumulée au cours des dernières années sous l'effet conjugué de sous-dotations et d'annulations de crédits d'investissement opérées par la régulation budgétaire.

#### *Les crédits de paiement*

Les crédits de paiement sont donc en augmentation de 5,62 millions d'euros par rapport à 2006, essentiellement sous l'effet des mesures décidées dans le cadre du contrat de croissance conclu entre le Gouvernement et les organisations professionnelles de l'hôtellerie restauration. Cette augmentation des crédits est inégalement répartie entre les titres et les actions et profite, pour la plus grande part, aux opérations de promotion du tourisme français à l'étranger (action 1) dont la dotation progresse de près de 5 millions d'euros.

Les crédits de personnel du titre 2, pour un effectif de 330 ETP, en hausse de 4 unités, passent de 21,37 millions d'euros à 22,69 euros (+ 1,325 million d'euros).

Hors titre 2, les crédits du programme s'établissent donc à 60,92 millions d'euros, progressant de 4,29 millions d'euros, soit +7,6 %.

Outre l'action 1 *Promotion de l'image touristique de la France*, qui bénéficie donc d'une progression de 17,17 % de la subvention à Maison de la France, l'action 2 *Économie touristique* perd 1,09 million d'euros, l'action 3 *Accès aux vacances* diminue une nouvelle fois de 0,109 million d'euros tandis que l'action 4 *Soutien au programme* progresse de 0,234 million d'euros pour répondre aux besoins de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés.

En ce qui concerne les actions 2 et 3, la réduction de leurs crédits porte essentiellement sur les moyens destinés aux contractualisations avec les collectivités territoriales, qui passent de 12,86 millions d'euros à 11,6 millions d'euros. Il est prévu de consacrer 1,92 million d'euros aux nouvelles contractualisations, notamment en faveur du développement durable et des pôles d'excellence rurale et 1,7 million d'euros à l'observation économique régionale, le reste de la dotation (8 millions d'euros) devant financer le début d'un plan d'apurement des dettes. Il faut, en effet rappeler que, pour l'ensemble du programme, à l'issue de la gestion 2005, le solde des AE non couvertes par des paiements s'élevait à 53,77 millions d'euros.

Par ailleurs, le projet ne prévoit, comme l'an dernier, aucune dotation pour le programme de consolidation des équipements du tourisme social, que le Gouvernement prévoit de financer par un fonds de concours, alimenté par l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances, de 2 millions d'euros en AE et en crédits de paiement. Le même mode de financement, envisagé lors du débat budgétaire pour 2006, n'a jamais pu être mis en place.

*Les autorisations d'engagement*

Les autorisations d'engagement demandées pour 2007, 86,19 millions d'euros seront couvertes par 75,617 millions des crédits de paiement demandés (le solde, 8 millions, correspondant au plan d'apurement des dettes). Les autorisations d'engagement qui ne seront pas couvertes en 2007 s'élèvent donc à 10,578 millions d'euros. Elles sont destinées, principalement, à engager les actions des contractualisations spécifiques (6,01 millions) et les enquêtes statistiques pluriannuelles et devront donner lieu à l'ouverture de crédits de paiement sur les exercices 2008 et 2009.



## INTRODUCTION

La présentation du programme *Tourisme* dans le projet de loi de finances pour 2007 constitue le dernier exercice du genre pour la législature qui s'achève et une invitation à faire un premier bilan des actions menées au regard des moyens dont a pu disposer le ministère du Tourisme, responsable de ce programme.

Une première observation globale, concernant les crédits, conduit à constater que le budget du Tourisme a eu à subir des sous dotations, notamment en moyens de paiement, et des annulations de crédits d'une extrême rigueur qui se sont répétées chaque année à l'exception de l'exercice 2006. Ces deux phénomènes ont abouti à l'accumulation d'une dette très importante, particulièrement dommageable aux partenaires, sur le terrain, de la politique touristique de l'État, et aux services du ministère dont l'action a été perturbée.

Pourtant, le secteur du tourisme nécessiterait un soutien fort. Ses résultats se sont, en effet, dégradés ces dernières années. Le tourisme français ne cesse de perdre du terrain dans la compétition internationale sous l'effet d'un tassement des recettes et d'un accroissement des voyages des Français à l'étranger. Les gains de clientèles internationales enregistrés restent bien en deçà des progressions observées dans le reste de l'Europe, et, notamment en Espagne, et nos clientèles les plus nombreuses, celles d'Europe, ont tendance à se détourner de notre territoire. Le solde touristique de notre balance des paiements est ainsi passé de 14 milliards d'euros en 2003 à 8,9 milliards d'euros en 2005. Dans la baisse générale des résultats du commerce extérieur, il occupe pourtant la place de premier poste excédentaire.

Avec 6,4 % du produit intérieur brut, le tourisme reste un secteur essentiel de l'économie française qui représente plus de 4 % de la population active occupée. Le chiffre d'affaires de la consommation touristique a atteint, en 2005, 108,4 milliards d'euros dont 55,5 % ont été générés par les Français, 35 % par les étrangers et 9,5 % par les Français se rendant à l'étranger. À elles seules, les activités de l'hôtellerie, cafés, restaurants, ont, malgré des difficultés de recrutement, créé 11.200 emplois en 2004 et 15.300 en 2005.

La reconnaissance de ce rôle moteur du tourisme dans notre économie a été l'un des objectifs du ministère du Tourisme depuis de nombreuses années. Elle ne s'est, hélas, traduite sur le plan budgétaire, ni dans le volume des moyens alloués, ni dans l'articulation des programmes au sein de la mission *Politique des territoires*. Des efforts ont été faits en matière de promotion, notamment sous l'effet des événements, mais les immenses besoins en matière d'amélioration de l'offre touristique ainsi que la politique d'accès aux vacances ont eu à souffrir des rigueurs d'une gestion budgétaire aveugle.

Le ministère du Tourisme a, néanmoins, et malgré de longues périodes d'incertitude sur l'avenir de ses services déconcentrés et de certains des organismes qui participent à son action, conduit une très importante réorganisation. Il a, en particulier, mené à bien l'établissement d'un code du tourisme, travail de longue haleine entrepris sous la précédente législature, et mis en place les outils de pilotage budgétaire nécessités par l'entrée en vigueur de la LOLF.

Pourtant, malgré de réelles avancées, notamment dans la sensibilisation à l'accueil des touristes ou dans l'accessibilité des établissements et sites aux personnes handicapées, les politiques nécessaires à l'amélioration de la qualité de notre offre touristique ont cruellement manqué de moyens. Le levier le plus important de la politique locale de l'État dans ce domaine, la programmation des contrats de plan État-régions, a été arrêtée avant son accomplissement et laissant une dette de 35,275 millions d'euros. Pour l'avenir, on ignore encore quelle part le tourisme aura dans la définition des nouveaux contrats de projets, dont il avait été initialement écarté et les crédits inscrits pour les nouvelles contractualisations s'annoncent extrêmement modestes, pourtant, 40 % des pôles d'excellence rurale concernent le tourisme.

Enfin, en ce qui concerne l'accès aux vacances, affiché comme l'une des priorités du programme *Tourisme*, force est de constater qu'il n'a pas bénéficié d'un traitement de faveur. Dernier objet de la réorganisation du ministère, la constitution d'un pôle social au sein de l'ANCV ne devrait aboutir, à la fin de cette année, qu'à l'issue d'un processus difficile qui n'a pas amélioré le faible nombre d'interventions réalisées en faveur des plus défavorisés. Pour ce qui concerne l'aide au départ des personnes aux ressources modestes, on doit déplorer un statu quo dans les conditions d'accès aux chèques-vacances pour les salariés des petites entreprises et une situation catastrophique pour ce qui est de l'aide à la pierre, tant du côté de l'exécution des contrats de plan État-régions que du plan de consolidation des hébergements du tourisme social qui est privé de dotation depuis deux ans.

Les crédits proposés pour le programme *Tourisme* sont, par rapport au projet de loi de finances pour 2006, en hausse de 8 % en AE et de 7 % en crédits de paiement, soit une progression respective de 6,709 millions d'euros et 5,618 millions d'euros. S'agissant des crédits paiement, le programme prévoit une progression de 1,3 million d'euros des crédits du titre 2 et de 4,9 millions d'euros de la subvention de Maison de la France, en outre, 8 millions d'euros sont destinés à l'amorce d'un plan d'apurement des dettes. Ces chiffres supposent donc que de nombreuses actions verront leurs moyens encore réduits par rapport à 2006.

## I.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2005 ET 2006

### A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2005

Les dotations du budget du Tourisme ouvertes par la loi de finances pour 2005 se sont élevées à 73,07 millions d'euros, en crédits de paiement, montant en légère progression par rapport à l'exercice précédent qui avait enregistré une chute de 6,32 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Les autorisations de programme, sont, quant à elles, restées stables à 12,03 millions d'euros.

6,44 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés par le décret n° 2005-1362 du 3 novembre 2005, 4,88 millions d'euros en dépenses ordinaires, presque intégralement sur les interventions du titre IV, et 1,55 million d'euros sur le titre VI. Par ailleurs, un total de 7,17 millions d'euros, correspondant à la gestion d'emplois, a été transféré au ministère de l'Équipement et au ministère de l'Économie. Le montant total des sommes déduites des dotations initiales s'est donc élevé à 13,61 millions d'euros en crédits de paiement. S'agissant des annulations de crédits, il convient de souligner qu'elles ont affecté le budget du Tourisme à hauteur de 8,8 % des crédits ouverts, ce qui dépasse largement le taux des crédits annulés sur l'ensemble des budgets civils (2,1 %).

Inversement, le budget du Tourisme a bénéficié de 3,53 millions d'euros de reports de crédits dont 2,26 millions d'euros en dépenses ordinaires et 1,27 million d'euros de dépenses en capital ; il a, par ailleurs été abondé par une dotation de 1,43 million d'euros rattachée par fonds de concours. Les crédits se sont donc ainsi accrus de 4,97 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, les crédits utilisables ont été de 64,44 millions d'euros, c'est-à-dire un montant en baisse de 7,8 % par rapport à ceux de 2004.

#### TOURISME : TOTAL DES CRÉDITS OUVERTS

*(en millions d'euros)*

2002	2003	2004	2005
100,35	86,72	69,9	64,4

Les crédits ont été consommés à hauteur de 63,3 millions d'euros (contre 65,3 millions d'euros en 2004), soit un taux de consommation global de 98,16 %, un taux exceptionnel qui manifeste la faiblesse des dotations.

En effet, à l'exception des crédits de personnel dont le taux de consommation relativement faible (88,07 %) s'explique par la vacance de certains postes dans les délégations régionales au Tourisme, tous les chapitres ont enregistré un taux de consommation supérieur à 99 %, signe du degré de tension de la gestion.

**SITUATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DU TOURISME**

(en millions d'euros)

	Crédits utilisables			Dépenses			Taux de consommation (en %)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Titre III	17,4	16,66	19,16	16,6	15,40	18,06	95,4	92,42	94,24
Titre IV	48,3	38,65	36,15	47,7	36,57	36,10	98,76	94,61	99,8
Titre V	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Titre VI	21	14,58	9,13	16,4	13,31	9,09	78,10	91,27	99,57
<b>Total</b>	<b>86,7</b>	<b>69,9</b>	<b>64,44</b>	<b>80,7</b>	<b>65,28</b>	<b>63,25</b>	<b>93,08</b>	<b>93,39</b>	<b>98,16</b>

Source : ministère du Tourisme.

**1.– Les dépenses de personnel**

Les crédits destinés aux rémunérations et aux dépenses connexes ont été arrêtés en loi de finances initiale à 15,76 millions d'euros. Depuis 1992, ces crédits comprennent la rémunération des personnels mis à la disposition du Tourisme par le ministère de l'Équipement. Ce dernier assurant la gestion des personnels concernés, soit 209 des 315 emplois inscrits au budget du ministère du Tourisme, les crédits nécessaires ainsi que les emplois correspondants lui ont été transférés, ramenant, de ce fait, les crédits des chapitres de personnel du Tourisme à 8,61 millions d'euros. Ils ont été consommés à hauteur de 88,07 % seulement, des postes étant restés vacants dans les délégations régionales au Tourisme du fait de l'incertitude qui a pesé sur le devenir de ces services déconcentrés durant la dernière phase du processus de décentralisation.

**2.– Les dépenses de fonctionnement**

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sur les deux chapitres de dépenses de fonctionnement se montaient à 9,115 millions d'euros, et, compte tenu des mouvements de crédits intervenus en cours de gestion, ont atteint 10,549 millions d'euros. Ils ont été consommés à 97,92 %, un taux similaire à celui des exercices précédents.

- Moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98)

Ce chapitre, doté en loi de finances initiale de 9,1 millions d'euros, regroupait, depuis l'exercice 2000, l'ensemble des crédits de fonctionnement : ceux de l'administration centrale, article 10, ceux du service d'études et d'aménagement de la montagne (SEATM), article 20, et ceux des délégations régionales au Tourisme, article 30. Il a été abondé par des crédits de report à hauteur de 0,18 million d'euros et par des fonds de concours pour 1,434 million d'euros, portant sa dotation finale à 10,534 millions d'euros.

La consommation des crédits ouverts sur ce chapitre a atteint 100 %.

- Frais de justice et réparations civiles (chapitre 37-91)

Les dépenses de ce chapitre, 14.683 euros, ont atteint 96,32 % des crédits évaluatifs fixés, comme l'année précédente, à 15.245 euros.

### 3.– Les dépenses d'intervention

Le chapitre 44-01 regroupait, en cinq articles, l'ensemble des crédits d'intervention du ministère chargé du Tourisme.

Il a été doté en loi de finances initiale pour 2005 de 38,775 millions d'euros, montant sensiblement égal à celui de 2004 (38,25 millions d'euros). Cependant, du fait des mouvements intervenus en cours d'année - reports de crédits d'un montant de 2,076 millions d'euros et annulation de 4,7 millions d'euros - la dotation finale du chapitre a été réduite à 36,11 millions d'euros.

Les crédits ont été consommés à hauteur de 99,87 %. Ils ont été majoritairement engagés au niveau central, les délégations de crédits ne représentant que 7,31 % de l'enveloppe disponible, soit 2,64 millions d'euros, un montant à rapprocher de celui engagé en 2003, 10,3 millions.

Constituant plus de 78 % des crédits inscrits à ce chapitre, l'article 50 *Promotion à l'étranger : GIE Maison de la France* a reçu une dotation initiale de 30,3 millions d'euros. Sa dotation finale ne s'est, cependant, établie qu'à 28,09 millions d'euros en raison des annulations de crédits. La subvention totale versée à Maison de la France s'est élevée à la même somme.

Deuxième par l'importance de ses dépenses, l'article 21 *Interventions stratégiques*, doté d'un montant initial de 5,559 millions d'euros, a vu sa dotation finale s'établir à 5,386 millions d'euros (6,240 millions d'euros en 2004). Le taux de consommation de ces crédits a été de 99,86 %, ce qui révèle, une nouvelle fois, une insuffisance de dotation.

L'essentiel des crédits de cet article a servi à financer des actions à caractère économique par le biais de subventions ou contractualisations avec des fédérations nationales ou groupements à vocation touristique pour un montant total de 2,24 millions d'euros.

Par ailleurs, figurait à l'article 21 la subvention à l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), groupement d'intérêt public ayant pour objet le soutien à l'adaptation de l'offre touristique et intégré, depuis janvier 2005, au GIP ODIT France. Cette subvention a atteint 2,13 millions d'euros (1,836 million d'euros en 2004).

L'article 10 *Observation économique*, qui recevait une dotation correspondant à la subvention versée par le ministère du Tourisme à l'Observatoire National du Tourisme (ONT) a reçu, en 2005, une dotation de 316.000 euros. Aucune consommation n'a été imputée sur cet article en raison de la dissolution de l'ONT, association dont les fonctions sont désormais exercées par ODIT France.

S'agissant du développement territorial du tourisme, l'article 33, concernant les contrats de plan État-régions, a reçu une dotation initiale de 2,57 millions d'euros (3,21 millions d'euros en 2004). À la suite de divers mouvements, dont le report de 0,8 million d'euros et l'annulation de 0,9 million d'euros, sa dotation finale a atteint 2,64 millions d'euros (3,79 millions en 2004 et 10,658 millions d'euros en 2003). Ces crédits ont, pour leur totalité, fait l'objet de délégations au profit des régions.

Enfin, les crédits de l'article 34 *Développement territorial du tourisme – autres opérations*, dont la dotation, 30.000 euros (68.000 euros en 2004), n'a pas varié en cours d'exercice, a servi, dans son intégralité, à subventionner de multiples associations locales ainsi que des associations nationales dans le cadre d'actions ponctuelles. La réduction de ce poste budgétaire, qui avait atteint près de 210.000 euros en 2003, témoigne de la nécessité où se trouve le ministère du Tourisme de concentrer ses moyens sur ses actions prioritaires.

#### 4.– Les dépenses en capital

Depuis 2003, l'ensemble des dépenses en capital du ministère du Tourisme figurait sur un unique chapitre du titre VI (66-03 - *Développement territorial du tourisme*) qui comportait trois articles consacrés : aux contrats de plan État-régions (article 10), programmes d'aménagement touristique (article 20) et au programme de consolidation des hébergements de tourisme social (article 30).

##### a) *Les autorisations de programme*

La loi de finances initiale a fixé, pour 2005, le montant des autorisations de programme à 12,03 millions d'euros (12,025 millions d'euros en 2004). Cette dotation a été complétée par 2,55 millions d'euros d'autorisations de programme restées disponibles au 31 décembre 2004. La dotation en autorisations de programme s'est, de ce fait, élevée à 14,58 millions d'euros (13,044 millions d'euros en 2004).

Le montant net des engagements s'est élevé à 10,35 millions d'euros, soit 70,99 % de la dotation mais près de l'intégralité des autorisations de programme épargnées par les mesures de gel.

### *b) Les crédits de paiement*

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale se sont élevés à 10,415 millions d'euros (10,44 millions d'euros en 2004). Ils ont été augmentés par des reports, pour un montant de 1,272 million d'euros mais réduits par l'annulation de 1,555 million d'euros. La dotation finale s'est donc établie à 9,132 millions d'euros (14,582 millions d'euros en 2004).

9,093 millions d'euros ont été engagés (contre 13,432 millions d'euros en 2004), soit 99,57 %. On doit, à cet égard, signaler que ces engagements étaient intervenus dès avant la fin du mois d'août, pour l'intégralité la dotation laissée disponible par les mesures de gel, ce qui illustre l'insuffisance des crédits au regard des autorisations de programmes engagées antérieurement et explique l'accumulation des dettes dont le ministère du Tourisme devra s'acquitter.

Les dépenses effectuées en 2005 se sont réparties entre des opérations relatives aux contrats de plan pour 6,108 millions d'euros (11,249 millions d'euros en 2004), des aménagements touristiques pour 0,176 million d'euros (0,547 million d'euros en 2004), et des opérations concernant le programme de consolidation des hébergements du tourisme social à hauteur de 2,808 millions d'euros (1,512 million d'euros en 2004). Le taux de consommation de ces crédits a été de 99,36 % pour les contrats de plan et de 100 % pour les deux autres postes.

## B. – L'EXÉCUTION DU BUDGET EN COURS

### 1. – L'évolution des crédits

Le compte rendu de l'exécution du budget 2006, premier exemple de restitution d'un budget présenté selon la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ne diffère pas considérablement des exercices précédents. Il ne peut, en effet, rendre compte de performances à mi-parcours et sur un volume de crédits très réduit dont l'essentiel est constitué de subventions de fonctionnement à des organismes associés. Cet exercice ne pourra s'effectuer pleinement qu'avec l'établissement du rapport annuel de performances qui clôturera la gestion de l'année budgétaire et sera présenté au printemps 2007.

En ce qui concerne les crédits inscrits au programme *Tourisme* pour 2006, la dotation initiale a été fixée en autorisations d'engagement (AE) à 79.973.512 euros et en crédits de paiement (CP) à 78.483.512 euros.

Cependant, comme sur l'ensemble des programmes du budget de l'État, une réserve de précaution a été appliquée sur les crédits du Tourisme à raison de 0,1 % sur les CP et AE ouverts sur le titre des dépenses de personnel, et 5 % sur les CP et AE ouverts sur les autres titres. Le budget s'est donc établi pendant les 7 premiers mois de l'année à 76,9 millions d'euros en AE et 75,5 millions d'euros en CP.

Ces mesures de régulation ont été allégées le 27 juillet 2006, la réserve de précaution ayant été levée sur les titres 3, 5 et 6, laissant subsister un gel résiduel de 74.500 euros en AE. Les crédits rendus disponibles, 2.553.288 euros en AE et en CP, devraient être consacrés à la mise en œuvre du contrat de croissance pour le secteur de l'hôtellerie, cafés, restaurants.

Par ailleurs, les crédits du programme *Tourisme* ont été abondés, au cours de la gestion du premier semestre, par des crédits de report d'un montant de 120.387 euros en AE et de 159.764 en CP et par l'ouverture, opérée par le décret d'avances n° 2006-365 du 27 mars 2006, de 450.000 euros en AE et CP destinés à des mesures de soutien au tourisme réunionnais confronté à l'épidémie de chikungunya.

Enfin, deux fonds de concours ont été perçus en cours d'exercice pour un montant total de 951.482 euros en AE et en CP. Ils proviennent de la participation de la Banque de France et de la SNCF à la réalisation de deux grandes enquêtes statistiques dont le ministère délégué au Tourisme est maître d'ouvrage, sur le suivi des dépenses réalisées par les visiteurs étrangers d'une part et les Français, d'autre part.

À la suite de ces différents mouvements, les crédits effectivement disponibles atteignaient au 24 août 2006 la somme de 81,4 millions d'euros en AE et 80 millions d'euros en CP. À la même date, les crédits engagés s'élevaient à 52,46 millions d'euros et les paiements à 49,33 millions d'euros, soit respectivement 64,4 % et 61,6 % des crédits effectivement disponibles.

## 2.- L'exécution par action

### *a) Action 1 : Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire*

Le taux d'engagement sur cette action s'établit à 87,4 %, l'intégralité de la subvention à Maison de la France ayant été engagée. Le taux des paiements de 72,2 % reflète le fait que 80 % de la subvention allouée à Maison de la France ont été versés.

### *b) Action 2 : Économie du tourisme*

Les crédits de cette action connaissent un taux d'engagement (35,3 %) inférieur au taux des paiements (44,7 %) qui s'explique, comme pour l'action n° 3, par le fait qu'au niveau local, les délégations régionales au tourisme paient en priorité les factures réalisées sur des opérations qui ont fait l'objet d'engagements pendant les exercices antérieurs à l'année 2006.

Pour la sous-action *Connaissance et maîtrise de la réalité et de l'évolution économiques du secteur*, 88,6 % des crédits sont engagés sur les marchés relatifs aux enquêtes statistiques sur le suivi de la dépense touristique et sur les visiteurs venant de l'étranger.

Pour la sous-action *Développement de l'ingénierie touristique avec le GIP ODIT-France*, le taux d'engagement devait atteindre 95 % à l'issue du premier semestre, avec le paiement de la seconde tranche de la subvention à ODIT-France, le taux de paiement devait alors être de 78 %.

S'agissant de la sous-action relative aux contrats de plan État-régions, le taux d'engagement était de 8 % et le taux de paiement de 48 %, révélant un décalage qui se répercute au niveau de l'action et qui s'explique, là encore, par le fait que sont payés en priorité les dossiers anciens et engagés sur des autorisations de programme antérieures à 2006 mais qui n'avaient pu être honorés faute de CP disponibles lors des précédents exercices.

*c) Action 3 : Accès aux vacances*

Malgré l'absence de crédits pour des opérations du programme de consolidation de l'équipement du tourisme social, une consommation de 74.495 euros en AE et de 24.053 euros en CP a été réalisée pour cet objet par un ordonnateur secondaire délégué sur les crédits de son budget opérationnel de programme, faisant jouer la fongibilité des crédits. À cet égard, il convient de souligner que le fonds de concours mis en place pour ce financement n'a pas reçu le montant de 2 millions d'euros qui devait être dégagé sur les produits de l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV) et que le Gouvernement avait annoncé lors du débat sur la loi de finances initiale pour 2006.

Cette absence de crédits, que Votre Rapporteur spécial déplore particulièrement, est d'autant plus grave que le ministère délégué au Tourisme est débiteur de plusieurs millions d'euros envers les associations de tourisme engagées dans ce plan de consolidation.

Les taux d'engagement et de paiement de la sous-action *Soutien au GIP Bourse solidarité vacances* ont atteint 95,53 %, l'intégralité de la subvention allouée au GIP ayant été engagée et payée. Le solde des crédits, soit 4,47 % correspondant au montant de la réserve de précaution, devrait être utilisé pour des opérations relatives au contrat de croissance pour le secteur de l'hôtellerie, cafés, restaurants.

Quant aux crédits destinés aux contrats de plan État-régions relevant de cette action, leurs taux de consommation à la fin du mois d'août, s'établissaient à 12,81 % en AE et 22,12 % en CP, un décalage qu'explique le paiement, en priorité, des opérations réalisées sur des AE des exercices antérieurs.

*d) Action 4 : Soutien au programme*

Les dépenses de fonctionnement accusaient, à la fin août, un taux de paiement de 81,6 %, légèrement supérieur à celui des engagements (79,7 %), quelques paiements ayant été réalisés sur des engagements antérieurs. Ces taux importants observés à la fin du premier semestre révèlent la faiblesse des crédits mis à la disposition de l'administration centrale et des services déconcentrés pour faire face, notamment, aux besoins d'équipement informatique nés de la mise en place des nouvelles règles budgétaires et comptables.

S'agissant des dépenses de personnel, les taux d'engagement et de paiement étaient globalement de 54,85 % à ce stade de l'année. Ils sont relativement inégaux selon les différentes actions. Cette inégalité s'explique par la difficulté éprouvée en 2006 pour prévoir précisément les consommations. Une grande partie des dépenses de personnel était, en effet, effectuée auparavant directement par la direction générale du personnel et de l'administration.

## II.- LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME *TOURISME* DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

Le programme *Tourisme* constitue l'un des cinq programmes de la mission *Politique des territoires*. Ce choix a résulté d'un long processus dans lequel ont été particulièrement pris en compte le caractère transversal de la politique du tourisme et l'importance des missions d'aménagement du territoire qu'implique sa recherche d'une répartition plus harmonieuse des activités touristiques sur l'ensemble de l'hexagone.

La présentation de cette mission interministérielle qui connaît cette année son deuxième exercice n'est pas sans susciter quelque interrogation. En effet, cette mission, dont les programmes relèvent de quatre départements ministériels différents, semble dépourvue d'un lien fédérateur. On remarque, d'une part, qu'aucune présentation d'ensemble n'apparaît dans le document budgétaire des projets annuels de performance. Celui-ci constitue, en effet, un recueil des programmes de la mission simplement juxtaposés. D'autre part, aucun des deux ministères interrogés, celui du tourisme comme celui de l'aménagement du territoire n'a répondu aux questions qui leur étaient posées sur la stratégie d'ensemble de la mission et la prise en compte de la dimension interministérielle du tourisme. **Constatant cette absence d'expression d'une dynamique globale de la mission, votre Rapporteur spécial se demande si la routine des départements ministériels ne l'emporte pas sur la volonté d'utiliser l'outil budgétaire et les possibilités offertes par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances pour mieux coordonner les moyens concourant à une politique cohérente.**

Cette observation qui persiste donc dans la présentation des documents budgétaires vient, malheureusement, corroborer la désagréable impression laissée par le débat budgétaire de l'automne 2005 en séance publique, au cours duquel le tourisme ne semblait être un sujet d'intérêt que pour le ministre délégué qui en a la charge.

### A.- L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme *Tourisme* se compose de quatre actions : trois actions correspondant aux trois objectifs initialement assignés au programme, auxquelles a été ajoutée une action soutien permettant de faciliter la gestion budgétaire. Si le nombre des actions du programme n'a pas varié depuis le précédent exercice, le projet annuel de performance pour 2007 a modifié certains indicateurs et créé un nouvel objectif assorti de deux nouveaux indicateurs.

La première action du programme, ***Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire*** a pour objectif de maintenir, dans un contexte concurrentiel accru, la place de la France en tant que première destination

touristique mondiale, d'une part en assurant la promotion de la destination France sur les marchés étrangers et français et d'autre part, en assurant la promotion des savoir-faire français à l'étranger et en France.

La deuxième action, *Économie du tourisme*, a pour but de réguler l'activité touristique et de structurer l'offre, en assurant la connaissance préalable de la réalité et de l'évolution économiques du secteur, en réglementant celui-ci et en agissant sur la normalisation, en soutenant les filières et les métiers dans leurs actions d'amélioration de la qualité, en développant l'ingénierie et l'expertise et en renforçant l'attractivité des territoires.

La troisième action, *Accès aux vacances*, vise à favoriser l'adaptation de l'offre afin de faciliter le départ en vacances de tous les publics, et notamment des handicapés, des seniors et des personnes démunies, en fédérant les énergies des différents acteurs et associations du secteur. Il s'agit de faire des vacances, moments privilégiés de détente et de brassage social, une phase de reconstitution personnelle et d'intégration sociale.

La quatrième action, *Soutien au programme*, est destinée, en rassemblant les dépenses de fonctionnement indivises, à apporter les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique du tourisme.

## B.- LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME

Le programme *Tourisme* affiche cinq objectifs, dont l'un est transversal et assorti de trois indicateurs. Trois autres correspondent aux principales actions du programme et sont déclinés en quatre indicateurs. Enfin, un nouvel indicateur, correspondant à une expérimentation sur l'évaluation d'une mesure fiscale, a été ajouté au programme.

**L'objectif n° 1** vise à *Augmenter la capacité des opérateurs du ministère délégué au tourisme à mobiliser des partenariats financiers*. Cet objectif est destiné à illustrer l'action que la direction du tourisme exerce en partenariat avec ses trois opérateurs, le groupement d'intérêt économique (GIE) Maison de la France et les groupements d'intérêt public (GIP) que sont ODIS France et la Bourse Solidarité Vacances. Ceux-ci utilisent notamment les fonds publics accordés par l'État pour mobiliser différents partenaires, démultipliant et rationalisant ainsi la masse financière consacrée à la politique du tourisme.

– **L'indicateur n° 1.1** *Effet de levier induit par la subvention de l'État à Maison de la France sur les financements apportés par le partenariat* permet de mesurer la capacité du GIE, qui assure la promotion de la destination France sur différents marchés à l'étranger, à accroître la part du partenariat dans son financement.

– **L'indicateur n° 1.2** *Effet de levier induit par la subvention de l'État au GIP ODIS France sur d'autres sources de financement* permet d'apprécier l'intérêt porté par les partenaires aux différentes actions du GIP.

– **L'indicateur n° 1.3** *Valorisation de l'offre collectée par Bourse Solidarité Vacances effectivement utilisée/subvention du ministère délégué au Tourisme* permet d'apprécier la capacité de ce GIP à démultiplier la subvention qui lui est accordée par le ministère. Il est, cependant, appelé à disparaître après la dissolution du groupement qui doit intervenir à la fin de l'année 2006.

**L'objectif n° 2** vise à *Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques*. C'est la mission qui a été confiée à Maison de la France, GIE qui fédère des moyens publics et privés qu'il consacre à la valorisation sur les différents marchés de l'image de la destination France.

– **L'indicateur n° 2.1** *Mesure de la performance du site de vente en ligne franceguide.com*, associé à l'objectif 2, était précédemment intitulé « Nombre de connexions au site franceguide.com ». Il a été enrichi, dans le projet de loi de finances pour 2007, par deux sous-indicateurs rendant compte de l'activité commerciale générée grâce aux nouvelles fonctionnalités du site Internet, géré par Maison de la France et qui constitue le portail du tourisme français. Dans sa précédente version, l'indicateur rendait compte du nombre de connexions au site, permettant ainsi d'apprécier l'évolution de l'intérêt porté à la destination, ainsi que l'efficacité de l'action de Maison de la France dans ce domaine. Les nouveaux sous-indicateurs rendront désormais compte du nombre de dossiers de vente traités par le site ainsi que du chiffre d'affaires de la société Franceguide.com, société gérant le serveur national de réservation.

– **L'indicateur n° 2.2** *Mesure des équivalents publicitaires des retombées presses et médias suscitées par l'action de Maison de la France à l'étranger* vise à évaluer la contre-valeur publicitaire des articles de presse publiés consécutivement aux opérations de presse organisées par Maison de la France à partir de son corpus de revues de presse. La valorisation est calculée à partir du coût d'une publicité dans chaque support. Cet indicateur a été complété par la mention du ratio entre cette valorisation et le montant de la subvention versée par l'État à Maison de la France. Il est, cependant, appelé à être remplacé dans le cadre d'une réforme de l'évaluation en cours d'élaboration.

**L'objectif n° 3** doit *Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité*.

**L'indicateur n° 3.1** *Corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle* devait prendre en compte l'ensemble des professions et des activités qui rejoignent la démarche mise en œuvre avec le plan « Qualité France » afin de montrer l'évolution du nombre d'entreprises détentrices de la marque « Qualité Tourisme » et de leur fréquentation. Cet indicateur, qui devait, dans le projet initial, se limiter à mesurer la fréquentation des campings labellisés, a été élargi à l'ensemble des hébergements, conformément aux recommandations de la Mission d'information de votre commission des finances sur la LOLF, reprises par le comité d'audit des programmes (CIAP). Cependant, il s'est avéré que ce suivi ne

pouvait être assuré dans de bonnes conditions. En effet, seules les enquêtes relatives au camping et à l'hôtellerie, réalisées en partenariat entre la direction du tourisme et l'INSEE, présentant un niveau de fiabilité suffisante, il a été décidé de limiter l'indicateur à ces deux secteurs. On peut regretter le caractère quelque peu restreint qu'aura désormais l'indicateur et s'interroger sur sa capacité à refléter réellement l'évolution de la satisfaction de la clientèle compte tenu du nombre extrêmement réduit des entreprises « labellisées » (5,6 % pour les hôtels et 8,6 % pour les campings prévus en 2006) et du fait que, se limitant à une partie, certes importante de l'offre d'hébergement, il ne rend pas compte de la diversité de l'offre touristique et donc des différents éléments influant sur l'attractivité de notre tourisme. Ce défaut devrait, cependant, à terme, être corrigé.

**L'objectif n° 4** doit *Permettre l'accès aux vacances de publics cibles en mobilisant les différents partenaires*. L'accès aux vacances concerne différents publics tels que les jeunes, les personnes handicapées, les seniors, les familles les plus démunies mais également les catégories sociales aux revenus moyens et modestes, privées d'aides par les effets de seuils. L'un des axes d'action du ministère en faveur de ces différents publics réside dans l'aide à la pierre, qui permet, en soutenant l'effort de rénovation des hébergements de tourisme social, de maintenir une offre adaptée à des tarifs accessibles.

**L'indicateur n° 4.1**, qui s'intitulait précédemment : « Effet de levier induit par le financement conjoint du ministère chargé du Tourisme sur les différentes sources de financements publics et privés dans le cadre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social » a été simplifié pour rendre désormais compte, selon son nouveau titre, du *Rapport entre le nombre de lits rénovés et le financement apporté par l'État*, il tendra, ainsi à refléter le résultat effectif des moyens apportés par l'État.

**L'objectif n° 5**, nouveau, a donc été créé, en application de la circulaire du 7 avril 2006 du ministère de l'Économie, dans le cadre d'un dispositif de mesure de la performance de deux mesures fiscales contribuant au programme tourisme. Son titre, *Expérimentation sur l'évaluation de l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale des chèques-vacances*, ne semble pas constituer un objectif au sens d'un but à atteindre mais prend son sens à la lumière des deux indicateurs qui lui sont associés et qui tendent à mesurer « l'amélioration de la part des bénéficiaires des chèques-vacances partant effectivement en vacances » (**indicateur n° 5.1**) et « l'effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites » (**indicateur n° 5.2**). Cet objectif vise donc à apprécier si la dépense fiscale consentie en faveur des bénéficiaires de chèques-vacances respecte les intentions du législateur lors de la création de ce dispositif d'épargne tendant, d'une part à encourager le départ en vacances des salariés modestes et, d'autre part, à développer l'activité touristique dans notre pays. Il répond à certaines critiques formulées, notamment par la Cour des comptes, selon lesquelles les chèques-vacances seraient de moins en moins

utilisés pour leur objet initial mais davantage pour régler des dépenses de loisirs de proximité. Le second indicateur associé à l'objectif tendrait à montrer l'effet générateur de recettes fiscales produit par les chèques-vacances, et par là, l'intérêt économique de la dépense ainsi que son coût réel.

### C.- LES MODALITÉS DE GESTION DU PROGRAMME

Le programme *Tourisme* est exécuté à travers un budget opérationnel de programme (BOP) central, et vingt-cinq BOP locaux correspondant aux délégations régionales au tourisme.

Le BOP central, dont le responsable est le chef du bureau des affaires financières et de l'évaluation interne, comprend tous les crédits de personnel du titre 2, les crédits de fonctionnement et d'investissement des titres 3 et 5 pour les dépenses indivises, et les crédits du titre 6 qui concernent des interventions décidées au niveau national. Il est réparti entre dix-sept unités opérationnelles (UO), trois UO regroupant les dépenses des personnels selon leur rattachement : Équipement, Tourisme, INSEE, et quatorze UO de type « services utilisateurs ».

Au niveau déconcentré, chaque délégué régional au tourisme est responsable d'un BOP local qui comprend les crédits d'intervention du titre 6 d'intérêt local, essentiellement les AE et les CP des contrats de plan, et les crédits de fonctionnement et d'investissement des titres 3 et 5 nécessaires au fonctionnement des délégations. Chaque BOP local est décliné en deux UO dont l'une regroupe les crédits de personnel et constitue une émanation du BOP central.

La mise en place des BOP régionaux, qui a bénéficié des actions d'accompagnement du ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a été réalisée selon une procédure spécifique au ministère délégué au Tourisme qui a commencé par l'organisation, à l'intention des délégués régionaux au tourisme et de leurs adjoints, d'une journée de formation aux nouvelles démarches budgétaires ainsi qu'aux nouveaux outils comptables. Les délégués régionaux ont pu disposer d'un projet de charte de gestion ainsi que d'un outil d'échanges sur l'Intranet du ministère. Les projets de BOP élaborés par les délégués régionaux ont été transmis à la direction du tourisme, puis, pour avis aux préfets de région. Sur l'ensemble des projets de BOP, 13 ont reçu un avis favorable, 9 un avis réservé et 3 un avis défavorable. Ce processus s'est achevé par l'arrivée à la direction du tourisme de l'ensemble des avis formulés par les contrôleurs financiers déconcentrés, le 20 mars 2006, date à laquelle de nombreux ministères n'avaient pas encore achevé les mêmes démarches.

Cette mise en place quelque peu tardive n'a, cependant, pas entravé la gestion des crédits dont les premières délégations en AE et en CP ont été réalisées pour les 25 BOP régionaux le 20 janvier 2006 à hauteur de 80 % des crédits prévus par les projets de BOP.

Par ailleurs, chacun des BOP régionaux a été assorti d'un objectif opérationnel intitulé *Augmenter la capacité des acteurs locaux du ministère chargé du Tourisme à mobiliser des partenariats financiers*. Venant en complément des quatre premiers objectifs du projet annuel de performances, il s'accompagne d'un indicateur présentant la part des financements du ministère délégué au Tourisme dans le financement des opérations réalisées dans le cadre des contrats de plan État-régions en 2005 et prévues en 2006.

En outre, certains responsables de BOP régionaux ont souhaité ajouter des indicateurs tenant compte de la spécificité du contexte local : état d'avancement du programme de consolidation de l'équipement de tourisme social, ou de certaines actions du programme des interventions de l'État (PITE), notamment. En 2007, il est possible que d'autres indicateurs soient retenus pour prendre en compte les nouvelles formes de contractualisation qui seront mises en œuvre, notamment dans le cadre des pôles d'excellence rurale.

#### D.- LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME

Huit mesures fiscales sont rattachées au programme, six dont l'objet principal contribue au programme *Tourisme* et deux y contribuant sans que ce soit leur objet principal.

##### DÉPENSES FISCALES DONT L'OBJET PRINCIPAL CONTRIBUE AU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Résultat estimé pour 2005	Évaluation pour 2006	Évaluation pour 2007
110221	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme	20	20	20
120112	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances	20	20	20
410110	Exonération de la contribution de l'employeur et d'organismes à caractère social au financement des chèques-vacances	5	- de 0,5	- de 0,5
730205	Taux de 5,5 % sur l'hôtellerie	1.500	1.550	1.600
730206	Taux de 5,5 % sur l'hébergement en campings classés	30	30	30
940101	Exonération en faveur de certaines catégories de navires de plaisance	7	1	1

Source : PLF 2007

Les mesures relatives à l'exonération des contributions patronales aux chèques-vacances ont été rattachées au programme *Tourisme* en tant qu'elles participent à l'action 4 *Accès aux vacances* en facilitant le départ en vacances du plus grand nombre, ce qui n'est pas contestable.

Parmi les autres mesures, qui se rattachent à l'action 2 *Économie touristique*, les incitations fiscales encourageant l'investissement dans les équipements touristiques tels que les résidences de tourisme et les navires de plaisance de petite taille et de faible puissance ou appartenant à des écoles de

sports nautiques agréées, entrent naturellement dans ce champ. Quant au taux réduit de TVA sur l'hébergement en camping classé ou en hôtellerie, on peut considérer qu'il relève à la fois des deux actions. Toutefois, le ministère délégué au Tourisme a exprimé quelque réticence à l'égard du rattachement de la mesure concernant l'hôtellerie dont l'aspect général lui apparaît relever davantage du ministère des Petites et moyennes entreprises. Il considère, en effet, qu'il s'agit là d'une mesure touchant l'ensemble d'un secteur commercial et pas spécifiquement touristique, d'un intérêt global pour l'attractivité économique de la France. Il souligne la disproportion qui existe entre l'évaluation de cette mesure, 1,5 milliard d'euros et les crédits du programme *Tourisme* qui dépassent à peine les 80 millions d'euros.

**DÉPENSES FISCALES CONTRIBUANT AU PROGRAMME  
SANS QUE CE SOIT LEUR OBJET PRINCIPAL**

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé de la mesure		Résultat estimé pour 2005	Évaluation pour 2006	Évaluation pour 2007
180305	Imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, situé dans les DOM, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation.	- de 0,5	1	3
710102	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	120	120	120

Source : PLF 2007

Ces deux mesures rattachées à titre principal au programme *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer* concernent le programme *Tourisme* en tant qu'elles participent à l'attractivité touristique des territoires visés.

Dans le projet annuel de performances pour 2006, les mesures fiscales figuraient à titre d'information. Au cours du printemps 2006, une circulaire signée des directeurs du budget et de la législation fiscale est venue rappeler à l'ensemble des ministres l'impératif « *d'analyser la pertinence fiscale au même titre que la dépense budgétaire* ». Cette exigence s'est traduite, pour le programme *Tourisme*, par l'introduction, dans le projet annuel de performances pour 2007, d'un nouvel objectif, assorti de deux indicateurs visant à évaluer les mesures fiscales d'exonération dont bénéficient les porteurs de chèques-vacances. Le projet n'expose pas les raisons qui ont présidé au choix qui a été fait, ce que l'on peut regretter. Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence des deux éléments figurant dans les indicateurs pour analyser le bien-fondé des mesures et, particulièrement en détecter les effets d'aubaine, comme l'y invite la circulaire du ministère de l'Économie. Il serait dommage que les nécessaires démarches d'évaluation de la politique fiscale soient renvoyées à un exercice purement formel confié à des ministères qui n'ont pas vraiment les moyens de les assurer.



### III.– LA PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE

Maintenir la place de la France comme première destination touristique mondiale et accroître les recettes de ce secteur enregistrées par la balance des paiements constituent des objectifs prioritaires de la politique touristique de la France. Ce caractère prioritaire explique la part prépondérante de l'action n° 1 dans le programme *Tourisme*. Le montant des crédits qui lui sont affectés s'élève, pour 2007, à 41 millions d'euros en AE et en CP (contre 37 millions d'euros en 2006), et représente 47,71 % des crédits du programme (contre 46,79 % en 2006).

#### A.– LA SITUATION DU TOURISME FRANÇAIS DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

Constituant 6,4 % du produit intérieur brut, le tourisme représente l'un des tout premiers secteurs économiques de notre pays. Il emploie plus de 2 millions de personnes dont 894.000 salariés occupés dans les 196.429 entreprises des activités caractéristiques du tourisme, et génère 108,1 milliards d'euros de recettes dont 55,5 % sont acquittées par les touristes français et 35,5 % par les quelque 76 millions de touristes étrangers qui arrivent en France chaque année. Les dépenses de ces derniers sont à l'origine du solde positif de l'un des premiers postes de la balance des paiements. Toutefois, bien que notre pays bénéficie du nombre d'arrivées de touristes le plus important du monde, les recettes qu'il en retire s'avèrent beaucoup plus décevantes que celles de ses concurrents et, en particuliers, beaucoup moins dynamiques.

#### CLASSEMENT DES PAYS QUI REÇOIVENT LE PLUS DE TOURISTES ÉTRANGERS

*En milliers de touristes*

	2000 ®	2001 ®	2002®	2003 ®	2004 ®	2005 (p)	2005/2004 (en %)
<b>France</b>	77.191	75.203	77.012	75.048	75.121	76.001	+ 1,2
% dans le monde	11,2	11	10,9	10,8	9,8	9,4	–
% en Europe	19,6	19,1	19	18,5	17,7	17,2	–
<b>Espagne</b>	47.898	50.094	52.327	50.854	52.430	55.577	+ 6
% dans le monde	7	7,3	7,4	7,3	6,8	6,9	–
% en Europe	12,2	12,7	12,9	12,6	12,4	12,6	–
<b>Italie</b>	41.180	39.563	39.799	39.604	37.071	36.513	0
% dans le monde	6	5,8	5,6	5,7	4,8	4,5	–
% en Europe	10,5	10,1	9,8	9,8	8,7	8,3	–
<b>États-Unis</b>	51.238	46.907	43.532	41.218	46.085	49.402	+ 7,2
% dans le monde	7,5	6,8	6,2	5,9	6	6,1	–

® : révisé (p) : provisoire.

Source : Organisation Mondiale du Tourisme.

Depuis quelques années, le tourisme international connaît, dans notre pays, des difficultés qu'ont pu, dans un premier temps, expliquer des événements extérieurs tels que le terrorisme, les marées noires ou à la crainte des épidémies. Cependant, un regain de dynamisme a été observé dans les échanges de touristes sans bénéficier à la France autant qu'à d'autres pays européens. Parallèlement, les deux dernières années ont vu le nombre des Français voyageant à l'étranger croître à un rythme de plus de 8 % par an. Le résultat de ces évolutions s'est traduit par une baisse du solde touristique de la balance des paiements qui est ainsi progressivement passé de 14,1 milliards d'euros en 2000 à 8,9 milliards d'euros en 2005. Malgré une embellie qui semble se dessiner d'après les premiers résultats estimés de la saison touristique 2006, la situation mérite d'être observée attentivement dans un contexte international de plus en plus concurrentiel où de nouvelles destinations émergent en permanence, dans des endroits du monde tout à fait insoupçonnés, et où les stratégies de communication bénéficient de moyens de plus en plus considérables qui ne sont pas sans effet sur les scores observés. On peut citer, à titre d'exemple, la Turquie, un pays qui ne ménage pas ses efforts de promotion et a réussi à passer du vingtième au neuvième rang des pays récepteurs de touristes.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES DU TOURISME INTERNATIONAL

(en millions de dollars US)

	2000 ®	2001 ®	2002®	2003 ®	2004 ®	2005 (p)	2005/2004 (en %)
<b>France</b>	30.757	30.363	32.329	36.593	40.842	42.276	<b>3,5</b>
% dans le monde	6,4	6,4	6,6	6,9	6,5	6,2	
% en Europe	13,2	13,3	13,3	12,9	12,4	12,2	
<b>Espagne</b>	29.968	32.691	31.731	39.645	45.248	47.891	<b>5,8</b>
% dans le monde	6,2	6,9	6,5	7,4	7,1	7	
% en Europe	13,7	14,6	13,8	14,8	13,9	13,8	
<b>Italie</b>	27.493	25.882	26.672	31.245	35.656	35.398	<b>- 0,7</b>
% dans le monde	5,7	5,5	5,5	5,9	5,6	5,2	
% en Europe	11,8	11,4	11	11	10,9	10,2	
<b>États-Unis</b>	82.400	71.893	66.605	64.348	74.481	81.680	<b>9,6</b>
% dans le monde	17	15,2	13,7	12,1	11,8	12	

® : révisé (p) : provisoire.

Source : Organisation Mondiale du Tourisme.

En ce qui concerne l'année 2005, tandis que la croissance des arrivées de touristes atteignait 5,5 % dans le monde et 4,3 % en Europe, la France, avec 76 millions, a enregistré une progression de 1,2 % seulement de ses arrivées et de 3,5 % de ses recettes touristiques, des résultats bien inférieurs à ceux qu'ont réalisés l'Espagne (+ 5,8 %) ou même l'Allemagne (+ 5,5 %), le Royaume-Uni (+ 8,4 %) ou la Turquie (+ 7,8 %).

Malgré l'augmentation de ses recettes, la France accuse donc, en 2005, un solde positif en baisse de 9,2 % par rapport à 2004 résultant d'une augmentation plus forte des départs des Français à l'étranger que des arrivées de touristes étrangers en France. Les dépenses de nos compatriotes ont, en effet, atteint 25 milliards d'euros en 2005, progressant de 8,9 % par rapport à 2004, année qui avait déjà enregistré une hausse de plus de 11 %.

Comme en 2004, l'année 2005 est marquée par le retour des clientèles lointaines. Celle du Canada progresse de 11,5 % et celle des États-Unis, qui est, de loin, la plus importante clientèle non européenne avec 2,77 millions d'arrivées, progresse de 5,6 % mais reste, depuis 2001, bien en dessous de son niveau antérieur (3,8 millions d'arrivées en 2000). Les clientèles asiatiques et du Moyen-Orient, qui représentent des masses beaucoup plus faibles, progressent, quant à elles, très fortement tandis que la fréquentation européenne enregistre une baisse plus faible que précédemment (-0,4) mais reste de 2,3 % inférieure à ce qu'elle était en 2002. Cette dernière constatation reste inquiétante car les Européens constituent 90 % des touristes étrangers. Parmi eux, les clientèles les plus nombreuses proviennent des îles britanniques, d'Allemagne, des Pays-Bas, de Belgique et du Luxembourg. À l'exception de ces deux derniers groupes, dont la fréquentation s'accroît lentement, les autres clientèles européennes continuent à s'éroder.

Par ailleurs, la faible dynamique des arrivées d'étrangers en France se retrouve en ce qui concerne leurs nuitées qui ne progressent que de 1 %. Observant une grande stabilité depuis plus de dix ans, la durée moyenne des séjours s'établit encore en 2005 à 7,5 jours, près de la moitié ayant une durée inférieure ou égale à trois nuitées.

**ARRIVÉES ET NUITÉES DE TOURISTES ÉTRANGERS EN 2005  
SELON LEUR ZONE DE RÉSIDENCE**

<b>Pays de résidence</b>	<b>Arrivées (en millions)</b>	<b>Variation 2005/2004 (en %)</b>	<b>Nuitées (en millions)</b>
Royaume-Uni, Irlande	15,0	2,1 *	106,2
Allemagne	13,2	- 3,8	99,7
Pays-Bas	11,6	- 6	73,1
Belgique, Luxembourg	8,9	nr	65,8
Italie	7,2	- 2,7	48,9
Espagne	3,2	5,4	21,1
États-Unis	2,8	5,6	28,0
Japon	0,7	2,7	4,1
Autres	13,4	nc	120,0
<b>Total</b>	<b>76,0</b>		<b>566,9</b>

Source : direction du Tourisme

\* L'évolution positive résulte des arrivées des Irlandais.

Dans un contexte marqué par une hausse des prix des activités touristiques supérieure de 0,5 % à la hausse générale et ceci particulièrement, comme les années précédentes, dans l'hôtellerie, la restauration et les voyages organisés, les

touristes étrangers ont accru leur fréquentation hôtelière, surtout dans les établissements haut de gamme dont ils constituent les deux tiers de la clientèle. Ils ont également participé à la forte reprise observée dans l'hôtellerie de plein air où leur nombre a pratiquement atteint le niveau record de 2002. Enfin, les touristes étrangers sont, en 2005, revenus très nombreux pour visiter les sites touristiques de la capitale ainsi que Disneyland Paris.

Quant au Futuroscope, bien que poursuivant le redressement de sa fréquentation, il n'a toujours pas retrouvé l'engouement suscité à ses débuts. Cette dissymétrie n'est pas sans rapport avec une certaine défection des clientèles européennes dont les activités touristiques s'exercent généralement sur une grande partie de notre territoire. Votre Rapporteur spécial estime que cette considération d'aménagement du territoire doit constituer l'un des objectifs de notre politique de promotion touristique et suppose que ne soient pas négligées nos « bonnes » clientèles, par ailleurs extrêmement sollicitées.

Dans le cadre d'un plan visant au renforcement de l'attractivité touristique de la France, le Gouvernement a arrêté les orientations stratégiques de la promotion de la destination France sur les marchés étrangers pour les années 2005 à 2010. Le ministère délégué au Tourisme est donc chargé de la mise en œuvre de cette politique, mission qu'il assure grâce à ses services et surtout à Maison de la France, groupement d'intérêt économique qui regroupe 1.320 adhérents et dispose de 34 bureaux à l'étranger. Cet opérateur du ministère du Tourisme reçoit, en conséquence, une subvention de fonctionnement, fixée, pour 2007, à 33,8 millions d'euros en AE comme en CP, soit plus de 55,4 % des crédits du programme tourisme hors titre 2.

## B.- LES MISSIONS CONFIÉES À MAISON DE LA FRANCE

### *a) La stratégie de Maison de la France*

L'action de Maison de la France s'appuie donc sur le plan de « Stratégie Marketing » 2005-2010, élaboré au terme d'une démarche de douze mois à laquelle ont été associés l'ensemble des partenaires du GIE. Cette nouvelle stratégie marketing, réorientée en priorité vers le grand public, vise, en particulier, à pallier le déficit d'image de la destination France et à s'adapter aux nouvelles tendances du tourisme, plus individuel, ainsi qu'à la place grandissante d'Internet dans la commercialisation des produits touristiques. Maison de la France s'attache, par ailleurs, à mener une analyse des potentialités des marchés étrangers afin de leur adapter des stratégies ciblées.

Les principales actions menées en 2005 et 2006, se sont donc inscrites dans cette stratégie et les plans annuels ont été adaptés aux nouvelles orientations : augmentation des actions à destination du grand public, renforcement des actions en direction de la presse et, tout en maintenant ses actions en direction des réseaux de distribution, développement du site Internet [franceguide.com](http://franceguide.com) qui permet désormais la réservation en ligne.

Des actions de communication nouvelles ou utilisant de nouveaux supports ont ainsi été mises en place en direction du grand public sur de nombreux marchés et les possibilités de téléchargement de brochures en ligne ont été développées. On citera, à titre d'exemple, la première campagne grand public menée en Chine sous la forme d'un affichage de très grand format ou les annonces apposées sur le flanc de plus de 100 autobus de Sydney. On notera que nombre de ces campagnes ont été menées en partenariat avec de grandes entreprises françaises du secteur touristique ou avec *Visit Britain*, homologue britannique de Maison de la France, comme ce fut le cas de la campagne « *shop 'til you drop* » menée en Inde en 2005.

Votre Rapporteur spécial salue cette association de partenariats avec nos homologues européens, tout particulièrement sur les marchés lointains. Il a eu l'opportunité d'assister à l'une des opérations organisées conjointement par Maison de la France, *Visit Britain* et *Visit Scotland*, en partenariat avec *Sony Pictures*, à l'occasion de la sortie en France du film « *Da Vinci Code* ». Les opérations de relations publiques mises en place avaient pour but de promouvoir les lieux montrés par le film dont certains se situent en France. En assistant à la manifestation organisée à Milan avec la région Ile-de-France, votre Rapporteur spécial a pu constater la mobilisation de l'équipe de Maison de la France ainsi que la coopération dont elle bénéficie de la part de l'ensemble des services extérieurs de la France sur place, qu'il s'agisse des services culturels qui mettent leurs locaux à disposition, ou des services économiques qui apportent leur collaboration en matière de veille économique autant qu'en faisant bénéficier Maison de la France des réseaux d'acteurs économiques avec lesquels ils ont pu tisser des liens. Votre Rapporteur spécial a également observé que, pour monter une telle opération, Maison de la France avait dû se livrer à une véritable opération de démarchage auprès des entreprises françaises présentes à Milan. Cette démarche, qui révèle le peu de moyens dont dispose Maison de la France, n'est pas contestable en soi, mais peut parfois poser quelque problème, notamment en termes d'image, lorsqu'elle fait dépendre le moindre détail de démarches publicitaires.

Par ailleurs, en raison des troubles qui ont touché les banlieues de certaines grandes villes au cours du dernier trimestre 2005, une campagne spécifique de relance de la destination France a été menée en décembre sur certains marchés sur lesquels la médiatisation de ces événements avait pu porter atteinte à notre image et plus particulièrement en Russie, au Japon, aux États-Unis, en Chine et en Australie.

C'est également en décembre qu'a été lancée la première vague de communication dans la presse spécialisée française en faveur de la marque « Qualité Tourisme ».

L'année 2006 a été marquée plus spécifiquement par l'aboutissement ou le lancement de trois projets importants : la mise en place de la nouvelle signature du tourisme français, la montée en puissance de la promotion de la marque « Qualité Tourisme » et la finalisation de la quatrième version du portail Internet [franceguide.com](http://franceguide.com).

Dans l'optique du renouvellement de l'image de la destination France et de l'adoption d'un nouveau positionnement, la nouvelle signature du tourisme français, « France, l'incomparable rendez-vous » a été présentée cette année à Paris. La création de cette signature devrait permettre une meilleure identification de la destination, de lui donner du contenu, de développer l'envie d'en savoir plus et de donner plus de cohérence à la communication, tout en exprimant la singularité d'un voyage en France, et en s'appuyant sur des valeurs de rencontre, de séduction et d'accessibilité. Facilement déclinable, cette nouvelle signature accompagnera l'ensemble des actions et des supports de communication de Maison de la France dans sa démarche de promotion à l'étranger.

Quant à la promotion de la marque « Qualité Tourisme », elle a été développée au printemps de cette année, en direction de ses quatre différentes cibles : professionnels et le grand public, tant en France qu'à l'extérieur. Visant à inciter les professionnels français à s'inscrire dans cette nouvelle démarche, à informer les professionnels étrangers de la mise en place du dispositif et à promouvoir la marque auprès du grand public, la campagne a été réalisée sous différentes formes en France et sur les principaux marchés étrangers, en Europe, en Amérique du Nord et au Japon.

Enfin, le dernier grand projet mené à bien par Maison de la France en 2006 a été la mise en place de la dernière version de son site Internet. L'objectif de cette évolution est, pour mieux répondre aux attentes des clients, de leur proposer des offres ciblées, qualitatives et à forte valeur ajoutée. Il rejoint, en cela, un autre objectif qui est celui de porter, à l'horizon 2010, le montant des recettes touristiques à 40 milliards d'euros.

Présentée lors des rencontres partenariales de printemps, la nouvelle version de [franceguide.com](http://franceguide.com) offre de nombreuses fonctionnalités nouvelles. L'architecture du site a été modifiée afin de faciliter l'accès à un ensemble de contenus permettant à l'internaute non seulement de disposer d'informations spécifiques mais aussi de pouvoir effectuer une réservation ou un achat en ligne. Grâce à un moteur de recherche très performant l'internaute pourra accéder plus facilement à l'information, un moteur de réservation lui permettant par ailleurs d'effectuer des réservations, dans un premier temps en matière d'hôtellerie et d'hébergement locatif. Le processus de réservation en ligne, qui a commencé à fonctionner en juin 2006, sera progressivement disponible dans les 6 langues utilisées par près de neuf internautes sur dix.

Le moteur de réservation qui permet cette commercialisation a été développé sur la base du serveur *RésinFrance* qui a été rebaptisé *Serveur National de Réservations* (SNR). Intégrant déjà, mais de manière limitative, l'offre diffuse, il a été enrichi, et continue de l'être, pour couvrir une grande partie de cette offre nationale. Il devrait, en outre, être doté d'interfaces avec d'autres moteurs capables d'apporter l'offre structurée. Le SNR qui comptait une trentaine de services producteurs en janvier, devrait, en décembre 2006, en compter près d'une cinquantaine y compris des fédérateurs nationaux de produits hôteliers. La

particularité de ce serveur est de fédérer et de consolider des offres de différents prestataires utilisant chacun des moyens technologiques différents et non compatibles.

La fréquentation de [franceguide.com](http://franceguide.com) est en constante augmentation. Le cap du million de visites mensuelles a été franchi en 2005 et a ensuite été dépassé chaque mois, à l'exception d'août, pour atteindre 1,4 million de visites en décembre. Cette croissance, de l'ordre de 40 % par rapport à 2004, est à mettre en relation avec les actions de marketing des bureaux et avec le plan de relance mis en place en décembre. Par ailleurs, près de 12 millions d'e-mails ont été envoyés aux internautes abonnés aux *news letters*, soit 147 % de plus que l'année précédente.

Outre ces principales actions, Maison de la France a, en 2006, renforcé ses actions thématiques et la promotion des courts séjours sur les marchés de proximité. Elle a également, pour la première fois, été maître d'œuvre de « Rendez-vous France », *workshop* qui sert à promouvoir la destination France auprès des prescripteurs étrangers et qui a réuni cette année 650 exposants et 1.000 visiteurs. Il convient de souligner que, pour la première fois, des acheteurs français étaient invités à ces rendez-vous et que 200 d'entre eux y ont participé. Cette innovation souligne l'intérêt que porte Maison de la France à la promotion du tourisme français auprès de nos compatriotes. Dans ce domaine, elle a mené des campagnes visant, particulièrement à valoriser certaines filières ou à répondre à des situations de crise spécifiques telles que la marée noire provoquée par le naufrage du *Prestige*. Elle poursuit également les actions de promotion visant à améliorer l'accueil qui lui sont confiées par le ministère chargé du Tourisme depuis 2001. D'abord intitulée « Bonjour », cette campagne a été renouvelée chaque année et, depuis 2004, elle a été dotée d'un nouveau logo « *Bienvenue en France* » et a été déclinée à l'international afin de faire percevoir aux touristes étrangers que la France s'organisait pour mieux les accueillir. Pour atteindre une certaine ampleur, ces campagnes doivent bénéficier de concours exceptionnels, tels que les crédits du FEDER pour la campagne Aquitaine de 2003 (budget de la campagne 1,2 million d'euros) ou du ministère de l'Outre-mer pour la campagne qui a été lancée en 2003 (1 million d'euros), relancée en 2005 (3 millions d'euros) et qui doit être reprise cet automne.

C'est également grâce à des crédits exceptionnels que Maison de la France doit, en cette fin d'année, mettre en œuvre les opérations de relance de la destination Réunion, particulièrement touchée par l'épidémie de chikungunya. Elle prévoit, en outre, grâce aux crédits exceptionnels mobilisés dans le cadre du contrat de croissance signé par le Gouvernement et les professionnels de l'hôtellerie restauration, de lancer de nombreuses actions de soutien à ce secteur. Ces opérations de promotion devront, comme l'a souligné le ministre délégué, s'étendre à l'ensemble du secteur du tourisme afin, notamment, d'amener les décideurs publics et privés à considérer l'importance économique et les potentialités de ces activités pour notre pays.

Devant la progression importante, depuis ces dernières années, des voyages de nos compatriotes à l'étranger et les sollicitations permanentes dont ils sont l'objet, les actions d'ampleur en faveur du tourisme français, s'avèrent de plus en plus indispensables. Au moment où se met en place, grâce au nouveau Serveur National de Réservation, un outil permettant de mettre à la disposition du public un large éventail de l'offre française, il semble opportun d'organiser, dans notre pays même, une campagne de promotion du site [franceguide.com](http://franceguide.com).

Pour l'année 2007, Maison de la France a arrêté un certain nombre d'orientations stratégiques visant à poursuivre les actions engagées, notamment pour le renouvellement de l'image de la destination France, adapter son réseau de partenaires et développer le marketing de niche et l'approche thématique. Elle entend, en outre, exploiter les nouvelles potentialités de son site Internet, dont la commercialisation en ligne. Les crédits exceptionnels accordés par le Gouvernement pour une durée de trois ans aux fins, notamment, de soutenir l'hôtellerie et la restauration lui permettront donc la mise en place d'actions spécifiques s'inscrivant dans une démarche plus générale de renforcement de ses actions de promotion. Maison de la France devrait disposer, à ce titre, de 4 millions d'euros pour le prochain exercice.

#### *b) Les moyens de Maison de la France*

Le budget de Maison de la France est alimenté à parts sensiblement égales par les crédits de l'État et les apports de ses partenaires, soit, respectivement, en 2006, 28,8 millions d'euros et 36,9 millions d'euros, soit au total, 65,7 millions d'euros TTC. Pour la première fois depuis le début de la législature, Maison de la France aura pu bénéficier de l'intégralité de la subvention prévue en loi de finances, grâce à la décision prise en juillet par le ministère de l'Économie, dans le cadre du contrat de croissance pour l'hôtellerie, de rendre disponibles les crédits mis en réserve. En outre, la subvention a été complétée par l'apport d'une dotation de 0,25 million d'euros ouverte par le décret d'avances du 27 mars 2006 dans le cadre des mesures d'aide au tourisme réunionnais. En 2007, ce budget devrait progresser de 16 % grâce, en particulier, à la hausse de la subvention du ministère délégué au Tourisme qui prend en compte les mesures nouvelles prévues pour 2007 par le contrat de croissance signé avec le secteur de l'hôtellerie restauration.

Outre la subvention déjà mentionnée, Maison de la France bénéficie, de la mise à disposition d'agents publics rémunérés sur le programme *Tourisme*. Le nombre de ces agents, qui ne comprend pas les 67 agents publics affectés par le ministère délégué, dans les services du tourisme français à l'étranger, n'a cessé de se réduire au fil des années. Il est ainsi passé de 17 agents affectés en 1998 à 7 en 2006. Le projet annuel de performances pour 2007 prévoit, une nouvelle fois, de réduire cet effectif d'une unité. Le nombre des emplois consolidés de Maison de la France, en 2006, s'élève à 280, dont 273 emplois de droit privé rémunérés directement par elle et 7 emplois publics rémunérés par le programme *Tourisme*. Réparti entre le siège parisien de Maison de la France et les services du tourisme français implantés à l'étranger, cet effectif est complété par 10 emplois mis à

disposition par d'autres structures. Au cours de l'année, Maison de la France a dû procéder à des recrutements pour faire face au développement de son site Internet, à l'implantation, à Oslo, d'un démarcheur-résident ainsi qu'à l'ouverture d'une nouvelle représentation à Dubaï. Elle doit également étoffer sa représentation en Inde en vue de la création, en fin d'année, d'un bureau à Bombay. Pour 2007, une légère augmentation des effectifs devrait être à nouveau rendue nécessaire pour l'ouverture d'un nouveau bureau.

L'action de Maison de la France fédère, par ailleurs, une partie des efforts de promotion des régions. En 2005, avec un montant total de 12,802 millions d'euros, la participation des comités régionaux du tourisme aux actions de Maison de la France s'est située à un niveau très dynamique par rapport aux années antérieures où il dépassait légèrement les 8 millions d'euros. Elle a représenté 47,26 % du chiffre d'affaires facturé par Maison de la France contre 37,9 % en 2004.

Pour la première fois de la législature, le budget de Maison de la France aura, en 2006, été en progression car, globalement, ses ressources n'ont cessé de se dégrader au cours des quatre dernières années, passant, en montants hors taxes, de plus de 52 millions d'euros à 49,1 millions d'euros en 2004, puis à 46,8 millions d'euros en 2005.

Cette situation, résultant essentiellement de l'application aveugle de mesures de régulation budgétaires, est à rapprocher des efforts considérables consentis par les destinations concurrentes de la France. Votre Rapporteur spécial a pu, à cet égard, constater, en janvier dernier, lors du Salon international du tourisme d'Utrecht, que la France n'occupait pas la place qu'aurait justifié l'importance de la clientèle néerlandaise pour le tourisme français. Faute des moyens suffisants, l'espace d'exposition de la France a été divisé par deux en quatre ans. Malgré les efforts déployés par Maison de la France pour donner à son stand une très belle présentation, grâce aux magnifiques photos géantes qui ornaient ses cloisons, et les animations œnologiques très suivies du public organisées par la SOPEXA, la France, première destination pour les Néerlandais, semblait quelque peu reléguée par rapport aux impressionnants espaces déployés en entrée de salon par d'autres Pays dont le PIB est sans rapport avec le nôtre. Ces pays ont bien compris l'importance que revêt ce genre de salon dans les pays de l'Europe du Nord, qui ont une forte tradition de foires et expositions, et ont, comme la Turquie, gagné de considérables parts de marchés aux Pays-Bas ces dernières années tandis que les nôtres diminuent et que notre image s'y dégrade.

Les pays concurrents de la France consacrent, en effet, à la promotion de leur tourisme des moyens beaucoup plus importants que ceux de la France. Ainsi, en 2006, *Turespana*, l'équivalent espagnol de Maison de la France, dispose d'un budget total de 138,2 millions d'euros, en augmentation de 20 % par rapport à 2005. Sur ce budget, qui provient dans sa totalité de l'État, 73,5 millions d'euros sont consacrés à la promotion à l'étranger et 66,6 millions au fonctionnement de *Turespana*. Cet organisme de l'Administration générale de l'État dispose d'un

effectif de 485 personnes, dont 211 au siège, 212 dans les représentations du tourisme espagnol à l'étranger et 62 sont affectées au Palais des Congrès de Madrid. En 2007, le budget de promotion pourrait encore croître de 18 % pour atteindre 84 millions d'euros.

Avec un budget de 39,8 millions d'euros, auquel il faut ajouter les apports des communautés autonomes et du secteur privé sur des opérations ponctuelles, la communication constitue l'un des axes prioritaires de la stratégie de *Turespana*. Elle réalise, par exemple, des actions de communication et d'appui à la commercialisation à l'occasion de l'ouverture de nouvelles dessertes aériennes de même que des actions conjointes avec les paradors sur les principaux marchés européens. Une campagne internationale sur la norme de Qualité Touristique Espagnole devrait être lancée prochainement et des campagnes spéciales sont dès à présent prévues à l'occasion de la Coppa de America en 2007 et de l'exposition internationale de Saragosse en 2008. Le marketing en ligne constitue également un secteur prioritaire pour l'Espagne qui a prévu la mise en place d'une plateforme CRM destinée à la clientèle internationale. Le portail espagnol [www.spain.info](http://www.spain.info) offre, par ailleurs, la possibilité de réserver en ligne quatre mille hôtels.

De leur côté, les Communautés autonomes espagnoles investissent 277,36 millions d'euros dans la promotion touristique, parfois dans des actions conjointes, assurées par *Turespana*. Certaines régions disposent de budgets supérieurs à celui de Maison de la France, c'est notamment le cas de l'Andalousie avec 68 millions d'euros.

La Grande-Bretagne, qui, malgré le niveau de la livre sur le marché des changes, enregistre des résultats intéressants en termes de tourisme international avec une hausse, en 2005, de 8 % des arrivées et de 8,4 % des recettes, consacre, par l'intermédiaire de son office de tourisme, *Visit Britain*, 106,4 millions d'euros à la promotion de son tourisme. La plus large part de ce budget est consacrée à la promotion de la Grande Bretagne à l'étranger. 70 % proviennent de l'État, principalement du ministère de la Culture, de la communication et des sports, le reste est constitué du revenu de diverses activités et de contributions d'organismes ou partenaires.

*Visit Britain* s'appuie sur un effectif de 450 personnes dont 60 % sont affectés à l'étranger sur 36 marchés. Il a mis en place, pour la période 2006/2009, une stratégie intitulée « *Leading the world to Britain* » qui vise, avec des objectifs chiffrés, à accroître les recettes, générer de nouvelles recettes touristiques hors de Londres et hors saison, doubler le nombre de visites sur ses sites Internet ainsi qu'à amplifier ses bases de données de marketing direct. La poursuite de cette stratégie conduit *Visit Britain* à augmenter ses moyens sur les marchés disposant du potentiel de croissance le plus élevé en Asie et en Europe centrale et orientale.

Quant à l'Italie, dont le secteur touristique tend à perdre des parts de marché, elle a engagé une réforme de ses outils de promotion en renforçant le rôle de l'ENIT, l'office national italien du tourisme, devenue *l'Agenzia Nazionale per*

*il Turismo*. La nouvelle structure est dotée d'une personnalité juridique de droit public et jouit d'une autonomie statutaire, réglementaire et comptable qui s'inspire partiellement du statut de Maison de la France, et qui lui permet de recevoir des contributions financières de l'État, des régions, des collectivités locales et, pour prestations de services, d'organismes publics ou privés. La nouvelle organisation et les nouvelles missions de cet organisme répondent à la volonté de l'associer plus étroitement au plan d'action du gouvernement italien, visant à renforcer la compétitivité du pays, en liaison avec les instances régionales et locales.

Le récent rattachement de cette agence au ministère des Biens culturels, dont le Vice-président du Conseil a la charge, semble traduire une volonté de redonner à l'activité touristique la place qui lui revient dans la vie économique italienne tout en renforçant les liens existant traditionnellement entre le tourisme et la culture dans ce pays.

L'*Agenzia Nazionale per il Turismo* a reçu, en 2006, une dotation de l'État de 23 millions d'euros, un montant comparable à son budget initial de l'année précédente, mais auquel devraient s'ajouter les contributions des régions ou de partenaires privés. Elle ne dispose que de 240 emplois et de 23 bureaux implantés dans 19 pays, des moyens qui devraient s'étoffer avec la montée en puissance de la nouvelle organisation.

#### C.- LES MISSIONS DE PROMOTION ASSURÉES PAR LES SERVICES DU MINISTÈRE

Une faible part des crédits de fonctionnement rattachés à l'action *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire*, soit 0,75 million d'euros en AE et 0,66 million d'euros en CP, montants égaux à ceux de 2005 et 2006, est destinée aux dépenses que la Mission de la communication et des nouvelles technologies de l'information de la direction du Tourisme consacre à l'organisation d'événements, tels que les Assises nationales du Tourisme qui doivent se tenir en novembre, ou des campagnes de communication en direction des professionnels. Ces crédits lui permettront, en outre, d'assurer l'édition et la diffusion des études réalisées par la direction du Tourisme en matière d'observation économique ainsi que la mise à niveau du site Internet du ministère. Ils doivent également financer certaines opérations de sensibilisation et de promotion qui accompagneront la création du nouveau label aérien. Les AE excédant les CP (86.986 euros) permettront les engagements pluriannuels concernant les abonnements de presse.

Comme les deux années précédentes, une enveloppe de 335.000 euros de crédits d'intervention doit permettre à deux missions de la direction du Tourisme de financer leurs actions de promotion des savoir-faire français à l'étranger et en France.

La Mission des affaires internationales devrait recevoir 150.000 euros pour des actions, menées avec d'autres ministères, visant la coopération, l'amélioration de l'accès des opérateurs français aux programmes internationaux et la promotion des savoir-faire français à l'étranger.

Cette action internationale du ministère délégué au Tourisme s'inscrit dans la politique extérieure de la France dont elle est une composante sectorielle. Étroitement concertée avec les ministères des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, elle vise à promouvoir un développement touristique durable dans les pays émergents. Il est prévu, à ce titre, de mettre en place un dispositif de crise et de formation destiné à assurer la sécurité des Français à l'étranger. Elle vise aussi à soutenir nos entreprises dans leurs efforts de conquête des marchés internationaux.

La seconde partie de ces crédits d'intervention, 185.000 euros, sera confiée à la Mission de la communication et des nouvelles technologies de l'information qui a la charge de mettre en œuvre certaines mesures prises par les Comités interministériels du Tourisme. S'inscrivent dans ce cadre des mesures de soutien aux agents de voyage, un appui à diverses manifestations touristiques et culturelles ainsi que des actions de communication en faveur des professionnels de la montagne.

#### D.- LES INDICATEURS ASSOCIÉS À L'ACTION 1

Les deux indicateurs associés à cette action tendent à mesurer l'efficience de l'activité de Maison de la France. L'un compare, depuis 2004, les équivalents publicitaires des retombées de presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France. L'autre consistait, dans sa première version, à présenter le nombre de connexions au site Internet [franceguide.com](http://franceguide.com) depuis 2003 afin d'en apprécier l'évolution. Il a été enrichi, grâce aux nouvelles potentialités du site, de deux sous-indicateurs nouveaux portant, d'une part, sur le nombre de dossiers de vente traités par le site et, d'autre part, sur la valeur du chiffre d'affaire de la nouvelle société « *Franceguide.com* ». Quant à la réalisation des objectifs mentionnés dans les indicateurs pour 2005, on notera un résultat supérieur aux prévisions en ce qui concerne les connexions au site Internet. Les prévisions de croissance des équivalences publicitaires ont également été dépassées sauf celles résultant des accueils de journalistes ou éductours. On remarquera que la progression du ratio entre ces équivalents et la subvention versée par l'État résulte non seulement de la hausse du premier, mais aussi de la baisse de la seconde. Par ailleurs, la mention de ce dernier élément améliorerait la lisibilité du tableau.

Malgré les améliorations apportées, ces deux indicateurs, qui ont été construits à partir de données facilement disponibles, sont appelés à être remplacés à l'issue du processus engagé par Maison de la France pour se doter d'outils d'évaluation réellement performants capables, en particulier, de mesurer le résultat de toutes les actions.

En outre, l'un des indicateurs transversaux du programme vise à mesurer l'effet de levier induit par la subvention à Maison de la France sur les financements apportés par le partenariat. Il présente le montant des apports en valeur absolue et en pourcentage du budget consolidé du GIE. Les réalisations rapportées pour 2005 font apparaître un dépassement des prévisions sous l'effet conjugué de la hausse des apports de partenariat et de la baisse de la subvention effectivement versée par l'État.

## L'HÔTELLERIE INDÉPENDANTE ET FAMILIALE EN FRANCE

### 1.- Un secteur en déclin

Sous l'effet de l'érosion continue de l'hôtellerie indépendante, qui représente une large majorité du secteur hôtelier, en nombre d'établissements et en capacité, l'hôtellerie française connaît, depuis plusieurs années, un déclin préoccupant. On observe une diminution constante du nombre d'hôtels 0 et 1 étoile, une stabilisation des établissements 2 et 3 étoiles et un accroissement des 4 étoiles et 4 étoiles luxe. Comptant 32.197 entreprises, les hôtels de tourisme, avec ou sans restaurant, occupent 211.864 personnes dont 177.134 salariés.

Au cours des sept dernières années, le nombre des hôtels purement indépendants a diminué de 11,6 %, ils constituent, néanmoins, près de la moitié de la capacité hôtelière classée. En effet, la part de l'hôtellerie indépendante, hors chaînes volontaires, représentait, en 2005, 83,4 % du parc et 62,7 % des chambres. La capacité moyenne d'un hôtel indépendant est de 25,4 chambres tandis que celle d'un hôtel de chaîne est de 80,6 chambres. Parmi les indépendants, seuls les hôtels adhérents à une chaîne volontaire se sont développés, leur nombre de chambres ayant progressé de 1,4 %.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, sur les 601.908 chambres du parc hôtelier classé français, qui compte 17.884 établissements, les hôtels franchisés sont ceux qui ont le plus développé leur part. Leur capacité totale est passée de 2 % en 1999 à plus de 14 % en 2006. Ils ont, ainsi, fortement contribué au développement de l'hôtellerie de chaîne, plus que les hôtels de chaîne intégrée dont la part s'est réduite de 26 % à 23 %. Sur la même période, la pénétration de ces derniers dans l'hôtellerie économique 0 étoile est passé de 57 % à 74 %. À l'autre extrémité de la gamme, elle atteint 56 % des établissements 4 et 4 étoiles luxe.

#### ÉVOLUTION DU PARC HÔTELLIER FRANÇAIS DEPUIS 5 ANS

	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution entre 2001 et 2005 (en %)	Évolution entre 2004 et 2005 (en %)
<b>Indépendants</b> (y compris chaînes volontaires)							
Hôtels	15.934	15.717	15.535	15.399	15.083	- 5,34	- 2,05
Chambres	397.578	390.600	386.713	385.414	376.635	- 5,26	- 2,27
<b>Chaînes intégrées et franchisées</b>							
Hôtels	2.534	2.656	2.682	2.715	2.801	+ 10,50	+ 3,16
Chambres	202.914	213.019	216.566	218.821	225.273	+ 11,02	+ 2,95

Source : INSEE - Direction du Tourisme, partenaires régionaux.

Les hôtels de chaîne sont très fortement implantés le long des axes routiers et dans les zones urbaines qui concentrent les trois quarts de leurs capacités. Ainsi, dans les villes de province, près de la moitié de l'offre hôtelière appartient aux chaînes. Cette répartition géographique fait apparaître que le déclin de l'hôtellerie indépendante porte, au-delà de son aspect économique, des conséquences très importantes en termes d'aménagement du territoire. Les hôtels indépendants sont, en effet, répartis sur l'ensemble du territoire : 16,3 % sont en montagne, 21 % en zone rurale, 20,5 % sur le littoral et 42,2 % en ville.

En outre, la qualité de l'offre hôtelière souffre d'un certain retard dans lequel les difficultés à mobiliser des financements jouent un rôle important. Selon certaines études, un quart de l'hôtellerie classée est vieillissante, et obsolète, voire vétuste. Seulement un hôtel sur six serait irréprochable. En outre, une très grande partie des hôtels devra, dans les cinq ans, se conformer aux nouvelles règles de sécurité imposées aux établissements recevant du public, ce qui nécessitera des investissements considérables.

## 2.- Les réponses apportées

Afin d'enrayer le déclin observé, un certain nombre de mesures ont été mises en place au cours des dernières décennies.

Depuis 1974, toute construction neuve ou extension d'un établissement hôtelier, dès lors qu'il dépasse certains seuils de capacité, est soumise à l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, près de 77, 7 % des demandes d'autorisation ont été satisfaites, ce qui représente une création de près de 54 000 chambres. Les projets refusés concernent à plus de 80 % des établissements situés en périphérie et des hôtels de chaîne.

En outre, la situation dans certaines régions, en particulier à dominante rurale ou de montagne, a conduit les pouvoirs publics à mettre en place des systèmes d'aide à la petite hôtellerie indépendante. Considérant qu'elle représente un atout indispensable au maintien d'une économie touristique créatrice d'emplois dans certains territoires, elle a pu bénéficier d'opérations financées dans le cadre des contrats de plan État-régions. Durant la première moitié de la programmation 2000-2006, un montant de près de 90 millions d'euros ont, ainsi financé des opérations de transmission – reprise, de rénovation, d'extension et de remises aux normes.

En outre, les entreprises hôtelières situées sur le territoire français peuvent bénéficier de la garantie publique grâce aux fonds de garantie pour la création, la transmission et le développement des PME que gère OSEO Bdpme. Ces fonds ont pour objectif de favoriser l'accès au crédit des créateurs d'entreprise, notamment pour les porteurs de projet ayant difficilement accès au circuit bancaire traditionnel, faute de garantie personnelle suffisante. Le montant des engagements, relatifs aux hôtels, garantis dans ce cadre pour la génération de production 2005 a concerné 329 projets pour un montant en intervention de 98,765 millions d'euros, le montant garanti d'origine étant de 35,476 millions d'euros. Ces financements ont souvent été complétés par d'autres aides apportés par les collectivités territoriales. Celles-ci ont, parfois, initié des processus destinés à faciliter la reprise de petits hôtels, comme cela a été fait pour le dispositif « OdateL » mis en place par le département des Côtes-d'Armor, avec l'aide de la Caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, l'hôtellerie peut bénéficier d'un certain nombre de mesures prévues par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, qui constitue le second volet de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique. Celle-ci avait pour objet de simplifier les procédures de création d'entreprises, de faciliter la transition entre le statut de salarié et celui de chef d'entreprise et d'améliorer le financement de l'initiative économique. La loi du 2 août 2005 est venue compléter afin d'appuyer la création et le développement des entreprises, favoriser l'emploi en améliorant différents statuts jusqu'ici précaires ou mal définis, faciliter la transmission d'entreprises, revoir le cadre juridique des relations commerciales.

Enfin, dans le cadre du contrat de croissance en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés, restaurants, signé par l'État et les organisations professionnelles le 17 mai 2006, différentes actions ont été mises en place, essentiellement pour soutenir l'emploi et accroître la promotion du tourisme. Le plan arrêté prévoit, notamment, le renforcement et l'accélération du plan Qualité Tourisme ainsi que la mise en place de mécanismes novateurs pour le financement des murs d'hôtels et restaurants permettant de faire face au vieillissement du parc immobilier.

Au regard des experts, ces mesures semblent encore insuffisantes, disjointes et sans visibilité, tout particulièrement en ce qui concerne l'hôtellerie familiale. C'est pourquoi il s'avère nécessaire de mettre en place un plan de sauvegarde de la petite hôtellerie, comme le propose le Conseil économique et social.



#### **IV.– LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE**

La deuxième action du programme, *Économie du tourisme*, s'inscrivant dans les politiques en faveur de l'emploi, vise à encourager l'exploitation du potentiel de développement que recèle le secteur touristique en France. Elle a pour but de réguler l'activité touristique et de structurer l'offre, en assurant la connaissance préalable de la réalité et de l'évolution économiques du secteur, en réglementant celui-ci et en agissant sur la normalisation, en soutenant les filières et les métiers dans leurs actions d'amélioration de la qualité, en développant l'ingénierie et l'expertise et en renforçant l'attractivité des territoires.

Les missions relevant de cette action sont exercées en étroite collaboration entre la direction du Tourisme et son opérateur le GIP ODIT France (Observation, développement et ingénierie touristique).

La dotation globale correspondante s'élève à 28,42 millions d'euros en AE et à 28,58 millions d'euros en CP. Hors titre 2, ces crédits sont fixés, respectivement, à 17,11 millions d'euros et 17,27 millions d'euros, ce qui constitue, par rapport à 2005, une baisse respectivement de 12,33 % et de 4,9 %.

##### **A.– LES MISSIONS D'OBSERVATION ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE**

Les missions exercées en ce domaine au niveau national se traduisent, sur le plan budgétaire, par les dépenses de fonctionnement (titre 3), d'un montant total de 5,178 millions d'euros, en AE et CP, qui se répartissent entre les services de la direction du Tourisme et ODIT France, dont la subvention est fixée à 2,5 millions d'euros.

###### **1.– Les missions des services**

Pour 5,287 millions d'euros en AE et 2,278 millions d'euros en CP, ces crédits correspondent au coût des enquêtes réalisées dans le cadre de la mission de la direction du Tourisme en matière de statistiques publiques. La dotation fixée résulte de marchés publics engageant le ministère en 2007 et jusqu'à 2010. Ils concernent les deux grandes enquêtes qui permettent à la direction du Tourisme de remplir ses obligations en matière de statistiques. Il s'agit de la grande enquête EVE sur la demande et les dépenses des visiteurs venant de l'étranger pour laquelle sont prévus 2,21 millions d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP, et de l'enquête SDT, sur le suivi de la demande touristique des Français dont le financement requiert 1,23 million d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP. Le coût total des enquêtes s'élève à 6,996 millions d'euros en AE et 4,306 millions d'euros en CP, mais le ministère bénéficie, pour leur réalisation, de l'apport de 1,706 million d'euros de fonds de concours de la Banque de France et de la SNCF.

L'amélioration des outils statistiques en matière de tourisme a été un souci constant des ministres chargés du secteur qui s'est traduit, après la réorganisation de la direction du Tourisme, par la création en son sein, d'un pôle conjoncture. La mise en place de celui-ci, grâce à l'arrivée d'un administrateur de l'INSEE chargé de faire un état des lieux, a permis d'établir un plan d'action. La Direction du Tourisme publie désormais deux notes de conjoncture : le tableau de bord du tourisme qui est une compilation de plusieurs indicateurs économiques concernant le tourisme, et une note mensuelle de conjoncture hôtelière qui fournit aussi des indicateurs régionaux. Ces informations devraient encore être complétées, notamment en ce qui concerne les agences de voyage. Parmi les résultats obtenus dans l'amélioration de la connaissance statistique, on citera les enquêtes de fréquentation de l'hôtellerie de tourisme et de l'hôtellerie de plein air, désormais gérées par une même application, qui est devenue, grâce aux nombreuses conventions conclues avec les régions, l'enquête de référence pour toutes les régions de France métropolitaine. Par ailleurs, le champ de l'enquête SDT sur le suivi de la demande touristique des Français a été étendu à l'ensemble des personnes âgées de plus de quinze ans résidant en France et, pour tenir compte de l'évolution des comportements, aux déplacements à la journée ainsi qu'aux dépenses des Français à l'étranger et outre-mer. À l'issue du grand chantier qui a permis la mise en œuvre de l'enquête EVE rendu nécessaire par le passage à l'euro pour remplacer la ligne « voyage » de la balance des paiements, la direction du Tourisme a entrepris, avec l'INSEE, de constituer un parc de l'ensemble des hébergements collectifs. Dans ce cadre, certaines enquêtes régionales ont été engagées qui permettront de tester les modalités de nouvelles enquêtes de fréquentation auprès de modes d'hébergement exclus des précédents outils statistiques.

En outre, depuis plusieurs années, le ministère chargé du Tourisme consacre une partie de ses moyens à la structuration de la recherche en tourisme. Constatant le décalage considérable qui existe, en ce domaine, entre l'importance des enjeux socio-économiques et la faiblesse des moyens d'analyse, de recherche et de connaissance statistiques et économiques, le Gouvernement, lors du comité interministériel du tourisme de juillet 2004, a décidé de mettre en place une incitation en faveur de la recherche. La direction du Tourisme s'est donc appliquée à contribuer à la structuration et à développer la visibilité de la recherche en tourisme en France, à créer une dynamique et un partenariat entre chercheurs, administrations, collectivités territoriales et professionnels du tourisme ainsi qu'à inciter les jeunes chercheurs à s'investir dans ce domaine. Elle a mis en place et actualise en permanence une base de données comprenant plus de 250 chercheurs et doctorants et une trentaine de centres de recherche sur la thématique du tourisme. Cette base de données permet d'établir un inventaire des domaines de recherche en tourisme réalisés, en cours ou en projet, et d'identifier des pôles de compétences dans les divers domaines du tourisme. La direction du Tourisme a également initié plusieurs réunions avec le ministère de la Recherche et engagé des collaborations avec plusieurs départements ministériels, notamment l'Équipement, les Transports, l'Écologie et la Culture. En ce qui concerne les

jeunes chercheurs, elle a pris différentes initiatives visant à rapprocher les travaux universitaires du monde du travail. Par ailleurs, la direction du Tourisme valorise depuis plusieurs années certains travaux universitaires en subventionnant la collection *Jeunes Auteurs* éditée par l'association *Source* issue de l'ancien Centre national de ressources du tourisme en espace rural. Enfin, dans le prolongement des travaux de l'Université d'été sur la recherche et la formation supérieure dans le tourisme, organisée les 6 et 7 juillet 2006 par le ministère délégué au Tourisme, il est envisagé de mettre en place un comité d'orientation de la recherche et de créer une revue de recherche en tourisme. Une enveloppe budgétaire de 300.000 euros, en crédits de fonctionnement avait été prévue pour ces actions en 2006 mais aucun crédit spécifique n'est annoncé dans le présent projet.

## 2.— Les missions exercées par ODIT France

Le solde des crédits de fonctionnement de l'action 2, soit 2,5 millions d'euros en AE et en CP, constitue la subvention à ODIT France pour charges de service public. Ce GIP, dédié aux études générales et au conseil, dont la création effective date de janvier 2005, est né de la fusion de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), de l'Observatoire national du tourisme (ONT) et du Service d'études et d'aménagement de la montagne (SEATM). Regroupant près de 200 membres et doté de la personnalité juridique, il constitue une plateforme unique d'expertise, d'études, d'analyses et de conseils auprès des acteurs publics et privés du tourisme en France et à l'étranger.

Ses objectifs sont, d'une part, de produire et de diffuser la connaissance, et, d'autre part, d'apporter une assistance opérationnelle au niveau local comme national et international, dans un souci de meilleure cohérence d'ensemble et d'optimisation des moyens.

ODIT France intervient principalement dans le cadre de conventions de partenariat établies avec des ministères, des organismes institutionnels ainsi que des fédérations et syndicats. Ces conventions peuvent avoir un caractère général et consister, notamment, en la mise à disposition de personnels et de moyens pour des projets d'étude conjointe, travaux d'observation, analyse de la conjoncture ou actions de communication, ou un caractère spécifique pour la réalisation d'études particulières ou les prestations de service telles que l'assistance à commanditaire, le diagnostic préalable ou l'exploitation de données.

Les domaines d'intervention du groupement sont principalement l'observation, l'intelligence économique et les actions de veille (tendances conjoncturelles, hébergements, transports aériens, flux de touristes étrangers, etc.), l'optimisation de l'aménagement et du développement touristique, sur différents territoires et en matière d'environnement et d'aménagement, notamment, ainsi que l'ingénierie et l'assistance et le conseil aux projets d'investissement sur différents secteurs-clé (hébergement, tourisme culturel, marketing, offres de loisirs, etc.).

ODIT France a simultanément développé différents outils de communication mettant en avant le travail de fond fourni par les équipes du groupement et permettant une diffusion élargie de ses savoir-faire. La collection des publications que produisaient antérieurement l'AFIT et l'Observatoire national du tourisme (ONT) a ainsi été renouvelée et enrichie. Depuis sa création ODIS France a lancé de nouveaux périodiques, poursuivi la tradition des Rencontres annuelles lieux d'échanges et de contacts, et organisé plusieurs séminaires et journées techniques sur des thèmes variés.

Au cours de l'année 2006, malgré un gel budgétaire appliqué sur 26 % de la dotation annuelle accordée par le ministère délégué au Tourisme, ODIS France s'est fixé pour objectif une progression de ses ventes supérieur de 30 % au volume réalisé en 2005. Il a mené un certain nombre d'actions importantes. Il s'est, notamment, fortement impliqué dans la restructuration de la filière touristique réunionnaise, pour le redressement de l'économie touristique de ce département d'outre-mer. Il s'est, par ailleurs engagé dans un partenariat actif avec de grands opérateurs, comme Air France ou la SNCF, sur le volet, primordial, du transport.

Au-delà de la progression affichée des différentes interventions d'ODIS France, et notamment en matière d'assistance technique aux différents partenaires locaux, l'année 2006 aura également été marquée par la présentation, lors des Rencontres 2006 d'ODIS France, le 5 octobre 2006, du document de stratégie de l'offre touristique française pour la période 2006-2015. Ayant pour objectif d'identifier les orientations susceptibles d'accompagner le développement de cette offre et d'en améliorer la compétitivité internationale, ce document met en relief les éléments de succès tout en analysant les difficultés en présence et fixe des priorités. Il propose aux différents acteurs du tourisme français des pistes de réflexion et des outils de travail et, conçu comme un outil dynamique, il a vocation à être affiné grâce à l'apport de différents partenaires. Pendant des travaux réalisés par Maison de la France sur la demande, ce travail constituera donc, pour les années à venir, un cadre d'intervention pour ODIS France.

ODIS France dispose, pour son fonctionnement, des moyens dont disposaient les trois organismes dont il est issu.

Ses ressources humaines sont donc constituées des effectifs de ceux-ci, soit au total, en 2005, relevant des crédits du programme *Tourisme*, 67 agents, de droit public et de droit privé. Pour 2006, l'effectif prévu devait être de 69,42 agents sous plafond du ministère du Tourisme, et 27 agents de droit privé rémunérés par l'opérateur. Les effectifs prévus pour 2007 sont ramenés à 65,24 agents rémunérés par ODIS France et 41 mis à disposition par le ministère du Tourisme. En outre, le nombre des agents mis à disposition par d'autres ministères s'établira, comme en 2006, à dix. On rappellera que le nombre de ces mises à dispositions au bénéfice de l'AFIT s'élevait, en 2004, à 14.

Quant à la subvention pour charges de service public assurée par le programme *Tourisme*, elle continue à s'éroder et est fixée, pour 2007 à un niveau de 3 % inférieur à ce qui était prévu pour 2006.

Le budget prévisionnel d'ODIT France pour 2006 est établi sur un total de ressources de 9,026 millions d'euros TTC, dont 2,586 millions d'euros de subvention de l'État et 6,44 millions d'euros de ressources propres et autres apports. Les dépenses prévues correspondent à 1,763 million d'euros de frais de personnel, 7,222 millions de frais de fonctionnement et 41.000 euros d'investissement.

## B.- LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

Une dotation de 9,32 millions d'euros en AE (contre 14,335 millions d'euros en 2006) et 12,173 millions d'euros en CP (12,982 millions d'euros en 2006) est consacrée aux interventions relevant de l'action 2. Une partie de cette enveloppe est consacrée aux interventions non contractualisées destinées, d'une part, au développement des politiques touristiques pour 1,8 million d'euros en AE et CP et, d'autre part, à l'observation économique régionale pour 1,7 million d'euros en AE et CP. L'autre partie est destinée aux opérations contractualisées. Pour l'essentiel, 7,28 millions d'euros en CP, elle financera le plan l'apurement des dettes accumulées sur les contrats de plan État-régions, le solde, 5,82 millions d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP étant consacré aux nouvelles contractualisations.

### 1.- Les dépenses d'intervention non contractualisées

Les moyens destinés au développement des politiques touristiques reçoivent donc une enveloppe de 1,8 million d'euros, en progression de 0,6 million d'euros par rapport à 2006 et sont destinés au financement des opérations non contractualisées que le ministère consacre au renforcement de l'attractivité du territoire, d'une part, par le biais de conventions avec les structures fédératives dans lesquelles une part importante est faite au plan Qualité Tourisme, et, d'autre part, par le soutien aux métiers et filières. En outre, une enveloppe de 1,7 million d'euros en AE et CP est désormais consacrée à l'observation statistique territoriale.

#### *a) Le développement des politiques touristiques*

Face à la concurrence, le Gouvernement a identifié, comme axe d'action essentiel, l'amélioration de l'offre touristique française et sa mise en valeur. C'est dans ce cadre qu'a été mis en place le plan Qualité France, destiné à assurer une meilleure lisibilité de l'offre touristique et d'en assurer une meilleure commercialisation. Doté d'une marque nationale de qualité « Qualité Tourisme » et d'un logo présenté lors des deuxièmes Assises nationales du tourisme, le 1<sup>er</sup> décembre 2004, le plan Qualité France a été mis progressivement en place, les premières plaques attestant la marque « Qualité Tourisme » ayant été remises en

juin 2005 à onze réseaux touristiques. Grâce à cette marque, le plan Qualité sensibilise les acteurs du tourisme à la qualité, notamment en encourageant la création de démarches qualité dans des secteurs qui n'en connaissaient pas. Le plan concerne les secteurs de l'hébergement, la restauration, les offices de tourisme, agences de voyages et entreprises de transport. Il sera, à terme, étendu aux activités de loisir et aux lieux de visite. Les candidatures font l'objet d'une instruction par les services de l'État, au niveau central pour les réseaux, au niveau des délégations régionales du tourisme pour les candidatures individuelles, et sont transmises à un comité composé d'acteurs du tourisme, professionnels, institutionnels ou experts. L'avis consultatif de ce comité est transmis au ministre chargé du Tourisme à qui appartient la décision d'attribuer ou de retirer l'usage de la marque. En ce qui concerne les réseaux, l'attribution de la marque se concrétise par la signature d'une convention qui les habilite à attribuer la marque à leurs adhérents qu'ils sélectionnent conformément aux termes de la convention signée.

Afin de garantir la fiabilité du dispositif de qualité, il est prévu que l'État mandate des sociétés spécialisées pour procéder à des contrôles sur les porteurs de la marque, dont l'usage pourra être retiré en cas de défaillance constatée par cette procédure. La mise en place de ces contrôles est à l'origine d'une partie de l'augmentation des crédits destinés au développement des politiques touristiques.

L'accroissement de ces crédits résulte, en outre, du renforcement des moyens destinés à la politique de l'emploi et de la formation décidé dans le cadre du **contrat de croissance en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés, restaurants** dont le ministre délégué au Tourisme est chargé du suivi avec le ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales.

Signé avec les organisations professionnelles, ce contrat, dont l'objectif est de favoriser l'emploi et le développement des entreprises du secteur, comporte les six volets opérationnels suivants :

- l'amélioration et la simplification des aides à l'emploi instaurées en 2004 et le soutien à l'insertion professionnelle des jeunes et à l'apprentissage ;
- la mise en place de dispositifs d'encouragement à l'investissement et la création d'un titre de « maître restaurateur » ;
- l'ouverture, au profit des petites entreprises, d'une possibilité de recours simplifiée à des extras et à des heures supplémentaires pour pouvoir développer leurs activités ;
- la mise en place de mécanismes extrêmement novateurs sur le financement des murs d'hôtels et de restaurants permettant de faire face au vieillissement accéléré du parc immobilier ;
- la mise en place d'une charte des droits des entreprises du secteur ;

- un nouvel élan donné à la promotion des activités à caractère touristique par le Gouvernement grâce au lancement d'un nouveau « plan tourisme ».

L'essentiel du financement de ces mesures est prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et, dans le présent projet de loi, dans la mission *Travail et emploi* où figure, à cet effet, une dotation de 697 millions d'euros. En ce qui concerne les mesures relevant du programme *Tourisme*, leur financement a mobilisé la quasi-totalité des crédits de l'exercice 2006 mis en réserve, soit 2,5 millions d'euros et, justifie l'augmentation du budget du tourisme, soit un peu plus de 4 millions d'euros, principalement destinés à la promotion.

Le ministre délégué au Tourisme a donc la charge, avec son collègue chargé du Travail, d'assurer « *le suivi et la mise en œuvre complète et effective de ce contrat sur l'ensemble de ses aspects et des engagements en matière de créations d'emploi et de revalorisation des salaires.* ». Le document signé consigne l'engagement des organisations patronales à « *assurer l'effectivité des accords de juillet 2004, négocier une nouvelle grille salariale avant la fin de l'année 2006 et progresser vers l'objectif de création de 40.000 emplois dans le secteur.* ». Il fait suite à l'échec des négociations européennes sur l'application du taux réduit de TVA à la restauration traditionnelle et consacre l'engagement de l'État à poursuivre ces négociations.

Il est permis de s'interroger sur l'opportunité d'une telle mesure et sur les conséquences d'une promesse inconsidérée que viennent encore compliquer les péripéties entourant les accords sociaux de juillet et décembre 2004 et, bien que ce domaine précis sorte du cadre du présent rapport, votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer les méthodes employées qui n'ont fait que différer la prise en charge des problèmes.

Il ne fait, en effet, aucun doute que l'hôtellerie restauration constitue une pièce maîtresse de notre offre touristique et un secteur prometteur, notamment en termes d'emplois et d'aménagement du territoire. Bien que possédant un réel potentiel de développement, cette activité connaît une situation difficile et un très important besoin de modernisation, particulièrement aigus pour les hôtels indépendants et familiaux. Ces difficultés ont fait l'objet de plusieurs études, notamment de la part du Conseil national du Tourisme et tout récemment du Conseil économique et social dont le rapport<sup>(1)</sup> établit un diagnostic précis et formule des propositions. La situation a également donné naissance, il y a quelques mois, au Comité pour la modernisation de l'hôtellerie française dont les constats ont été repris par la presse et dont les propositions convergent avec celles du Conseil économique et social. Le temps est donc venu de passer du diagnostic à l'action et votre Rapporteur spécial souhaiterait que le ministre délégué au Tourisme, qui dispose, avec ODIT France, de l'expertise nécessaire, puisse

---

(1) *Quelle stratégie pour l'hôtellerie dans l'économie française ? Rapport présenté par M. André Daguin adopté par le Conseil économique et social le 11 octobre 2006.*

disposer des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse. Par son action de réglementation, sa capacité à faire travailler ensemble les différentes parties prenantes qui devront se mobiliser, et grâce à ses services déconcentrés, il est le seul à même de stimuler et diffuser auprès d'un secteur particulièrement atomisé, les savoir-faire et les différents dispositifs de financement nécessaires à cette modernisation.

*b) L'observation économique régionale*

Une enveloppe de 1,7 million d'euros en AE et en CP est désormais prévue pour le financement de contrats spécifiques avec les structures régionales du tourisme. Ce partenariat, qui avait été intégré à la dernière programmation des contrats de plan État-régions, a permis d'établir un dispositif cohérent et homogène de recueil des données. Les crédits prévus assureront le maintien de celui-ci et la consolidation des observatoires régionaux du tourisme qui jouent un rôle essentiel dans le suivi des investissements et de l'emploi.

**2.- Les dépenses d'intervention contractualisées**

Les dépenses d'intervention contractualisées relevant de l'action 2, 5,82 millions d'euros en AE et 8,673 millions d'euros en CP, se répartissent entre un programme d'apurement des dettes relatives aux contrats de plan État-régions et une enveloppe destinée aux nouvelles contractualisations.

*a) Le plan d'apurement des dettes relatives aux contrats de plan*

Dans la programmation 2000-2006 des contrats de plan État-régions, l'enveloppe globale consacrée aux actions du ministère chargé du Tourisme avait été fixée à 120,130 millions d'euros ; s'y sont ajoutés 16,617 millions d'euros en faveur du financement des volets tourisme des conventions interrégionales de massif (Alpes, Massif Central, Pyrénées, Jura, Vosges), soit un montant total de 136,747 millions d'euros. S'y est également ajoutée une enveloppe de 67,077 millions d'euros au titre des avenants intempéries et marée noire. Cette dotation, qui portait initialement sur la période 2000-2003, concernait 15 régions. Le montant total des interventions du ministère chargé du Tourisme pour les contrats de plan s'élevait donc à 203,824 millions d'euros.

Cette programmation a été modifiée sur deux points importants par le comité interministériel de l'aménagement du territoire du 13 décembre 2002. D'une part, il a été décidé que les avenants intempéries et marée noire seraient intégrés au cadre général des contrats 2000-2006, ce qui impliquait que les dépenses correspondantes seraient étalées jusqu'en 2006. D'autre part, une simplification du cadre budgétaire des contrats de plan a conduit à regrouper, dès 2004, la majeure partie des dotations destinées aux programmes interrégionaux sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNDAT). Étaient à ce titre concernés dans le budget du tourisme, les conventions interrégionales de massif et le plan « Loire grandeur nature ». Les moyens

d'engagement de l'ensemble du plan en ont donc été, par suite, ramenés à 187,2 millions d'euros.

Pour cette génération des contrats de plan État-régions les priorités nationales retenues par le ministère chargé du Tourisme s'articulaient autour de cinq axes :

- L'amélioration de la qualité et la commercialisation des hébergements et la réhabilitation de l'immobilier de loisirs ;
- L'organisation et la mise en œuvre d'un dispositif de mesures stratégiques de l'économie touristique ;
- L'adaptation des entreprises du tourisme aux évolutions du marché ;
- La concrétisation du droit aux vacances pour tous ;
- Le renforcement de l'attractivité des territoires fondée sur leur développement durable.

Les contrats de plan État-régions, qui constituaient un instrument essentiel de l'amélioration de l'offre touristique menée en partenariat avec les collectivités territoriales, ont permis, en particulier, de mobiliser, de manière concertée, des moyens sur des projets réellement structurants.

Au 31 décembre 2005, il restait, pour respecter les termes de cette programmation, 60.453.820 euros à ouvrir en AE. Compte tenu du montant des AE accordées pour 2006, 14,42 millions d'euros, il avait été envisagé de rééchelonner le plan jusqu'à l'an 2009, une éventualité qui s'est vue contrariée par la décision prise, lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire du 6 mars 2006.

Il a, en effet, été décidé de mettre fin au programme engagé et d'ouvrir, pour la période 2007-2013, une nouvelle programmation de « contrats de projets » que le Gouvernement proposera aux régions et aux autres collectivités territoriales sur des objectifs épousant les orientations stratégiques définies par l'Union européenne. Les thématiques retenues sont la compétitivité des territoires, le développement durable et la préservation de l'environnement, enfin la cohésion sociale et territoriale. Malgré la permanence de ces thèmes dans la politique du tourisme, ce domaine n'a pas été retenu initialement et, en conséquence, aucun crédit ne figure au programme *Tourisme* à ce titre. En effet, la circulaire du Premier ministre datée du 24 mai 2006 n'a pas réintégré le tourisme dans le volet territorial proposé aux préfets, de sorte que les dépenses retenues pour le tourisme doivent être financées par le biais du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire et porter principalement sur des opérations interrégionales. Toutefois, face au souhait de plusieurs régions, le Gouvernement est revenu sur sa décision et le tourisme pourra, en définitive, constituer un thème de contractualisation dans le cadre des contrats de projets.

Quant aux CP, le projet de loi de finances prévoit, pour 2007, une dotation de 8 millions d'euros destinée à financer le début d'un plan d'apurement des dettes, dont 7,28 millions d'euros concernent l'action 2. Il s'avère, en effet, que le manque de CP et les mesures de régulation qui ont caractérisé les derniers exercices budgétaires ont conduit à une accumulation de dettes atteignant, à la fin du mois de septembre 2006, sur les contrats de plan, le montant de 35,275 millions d'euros, 16,682 millions d'euros correspondent à des opérations achevées. **La dotation pour 2007 permettra seulement d'honorer 40 % des factures en souffrance dont certaines le sont depuis plus de deux ans.**

*b) Les nouvelles contractualisations*

Parallèlement au lancement de la nouvelle programmation des contrats de projets État-régions, le Gouvernement a décidé d'ouvrir de nouvelles possibilités de contractualisation. Les ministères pourront ainsi, notamment sur les champs précédemment inclus dans les contrats de plan mais sortant des futurs contrats de projets, proposer d'intervenir conjointement avec les collectivités territoriales hors contrats de projets, de manière appropriée aux besoins des territoires, en articulation, par exemple, avec les programmes européens.

Dans ce cadre, le programme *Tourisme* comporte donc des crédits destinés à mettre en œuvre, localement, certaines politiques définies au niveau national. Concernant l'action 2, il s'agit, d'une part, de participer à la mise en place des pôles d'excellence rurale dans lesquels le tourisme sera concerné à plusieurs titres, et, d'autre part, de faire évoluer vers une gestion durable les modes de production et de consommation. La poursuite de cet objectif s'exercera par des actions de sensibilisation et de soutien aux investissements.

Le montant total des crédits alloués en 2007 à ces contractualisations a été fixé à 7,9 millions d'euros en AE. Compte tenu de la nouveauté des programmes, les CP inscrits pour le premier exercice atteignent seulement 1,9 million d'euros, dont 1,39 million d'euros pour l'action 2, mais un échéancier prévoit l'ouverture de 2,8 millions d'euros en 2008 et 3,2 millions d'euros en 2009. Il convient de noter, par ailleurs, que la dotation 2007 intègre le transfert de 70.000 euros en AE et 80.000 euros en CP pour le programme *Interventions territoriales de l'État* au titre des actions *Filière bois* et *Plan Durance*.

## RÉPARTITION DES CRÉDITS DES NOUVELLES CONTRACTUALISATIONS

(en euros)

	Volet tourisme des pôles d'excellence rurale		Le développement touristique durable		L'accessibilité des équipements touristiques		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2	2.500.000	625.000	3.320.000	767.500	–	–	5.820.000	1.392.500
Action 3	–	–	–	–	2.110.000	527.500	2.110.000	527.500
<b>Total</b>	<b>2.500.000</b>	<b>625.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>767.500</b>	<b>2.110.000</b>	<b>527.500</b>	<b>7.930.000</b>	<b>1.920.000</b>

### C.– LES INDICATEURS ASSOCIÉS À L'ACTION 2

L'indicateur rattaché à l'action 2 *Économie du tourisme* établit une corrélation entre l'action sur l'offre, par le biais de la délivrance de la marque « Qualité France » et la satisfaction de la clientèle, par celui de l'évolution de la fréquentation des établissements détenteurs de cette marque. L'attribution de la marque ayant débuté en avril 2005, l'indicateur ne pouvait être opérationnel avant 2006. Par ailleurs, il a dû être modifié pour ne plus concerner que les hôtels et les campings. Il est, en effet, apparu que le suivi de la fréquentation ne pouvait être réalisé pour l'ensemble des entreprises de manière satisfaisante. L'indicateur se limite donc à l'hôtellerie et aux campings classés, hébergements pour lesquels la direction du Tourisme et l'INSEE réalisent en partenariat, des enquêtes fiables. Les données concernant les autres entreprises ayant vocation à recevoir la marque « Qualité Tourisme » devront, à terme, intégrer l'indicateur.

Les résultats donnés par l'indicateur révèlent, pour 2006, une fréquentation des établissements détenteurs de la marque supérieure de 1 % à celle des autres établissements du secteur. Il y a lieu, dès lors, de s'interroger sur le peu d'ambition affiché dans les prévisions et cibles pour 2007 et 2008, qui restent au même niveau. On pourrait espérer que la notoriété qui sera donnée à la marque « Qualité Tourisme », grâce aux actions de communications qui lui seront consacrées, favorise les établissements distingués, incitant ainsi les autres à entrer dans cette démarche qualité.

En outre, un indicateur transversal du programme concerne l'action 2 en ce qu'il mesure l'effet de levier induit par la subvention à ODIT France sur ses autres sources de financement. En ce qui concerne l'année 2005, l'indicateur révèle des résultats légèrement supérieurs aux prévisions, tant du point de vue des études réalisées que des ressources tirées des actions de diffusion des savoir-faire.

## **QUELLE STRATÉGIE POUR L'HÔTELLERIE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ?**

Résumé des propositions du rapport présenté par M. André DAGUIN <sup>(1)</sup>

Les propositions du Conseil économique et social visent à permettre un développement du secteur hôtelier indispensable à l'essor du tourisme et au dynamisme de notre économie. Elles s'articulent autour de quatre axes essentiels :

### **Mieux connaître et faire reconnaître l'apport du tourisme et donc de l'hôtellerie à l'économie nationale**

– Par l'amélioration de la connaissance statistique, notamment de la fréquentation étrangère, de l'emploi touristique permanent et saisonnier et des très petites entreprises,

– Par la reconnaissance de l'intérêt majeur du tourisme en matière d'emploi et de recettes et la sensibilisation des acteurs politiques et économiques sur la contribution du tourisme au développement des territoires.

### **Choisir et assumer un modèle de développement touristique**

– Par une réorganisation des différentes instances qui devront dégager des synergies et disposer des moyens adaptés à leurs missions, notamment en ce qui concerne la promotion du tourisme français à l'étranger,

– Par le développement de la normalisation et de la labellisation.

### **Développer l'offre hôtelière et élever sa qualité**

– Par une adaptation de l'offre et la recherche de nouvelles clientèles,

– Par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication,

– Par l'élargissement du champ des prestations, l'amélioration de l'accueil et de la maintenance des équipements,

– Par l'amélioration de la formation et des conditions de travail du personnel,

– Par la réévaluation de la situation des saisonniers, notamment en matière de couverture sociale, de sécurisation des parcours professionnels, de formation permanente et de logement,

– Par l'application du taux réduit de TVA à l'ensemble de la restauration et la lutte contre les distorsions de concurrence induites par la fiscalité, les modes de financement et la réglementation.

### **Soutenir la petite hôtellerie à trop faible rentabilité**

– Par l'adoption d'un plan de sauvegarde de la petite hôtellerie,

– Par des dispositions facilitant la transmission des entreprises.

---

(1) Rapport du Conseil économique et social adopté le 11 octobre 2006.

## V.- LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

### A.- L'INVESTISSEMENT DANS LES HÉBERGEMENTS LOCATIFS

Parmi les dépenses fiscales rattachées au programme *Tourisme*, figure la réduction d'impôts accordée au titre des investissements réalisés dans le secteur du tourisme, une dépense estimée ou évaluée à 20 millions d'euros pour chacune des années 2005 à 2007.

Ces avantages fiscaux relatifs à l'immobilier de loisirs, accordés aux personnes physiques, ont été mis en place et adaptés par les lois de finances, depuis 1998, et ont été substantiellement modifiés par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

En effet, succédant au dispositif de défiscalisation dit « Périssol », une mesure d'aide à l'investissement locatif dans les résidences de tourisme a été instituée par la loi de finances rectificative pour 1998. Aux termes du texte adopté, la réalisation de ce type de placement dans les zones de revitalisation rurale, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et le 31 décembre 2002, ouvrait droit, à la demande de l'investisseur, à une réduction d'impôt sur le revenu (article 199 *decies* E du code général des impôts).

La loi de finances pour 2001 a, ensuite, étendu le champ d'application géographique de cette défiscalisation aux zones rurales éligibles aux fonds structurels européens au titre de l'objectif 2<sup>(1)</sup>. Le dispositif a, en outre, été prorogé jusqu'au 31 décembre 2006 par la loi de finances pour 2002.

Son impact a fait l'objet d'une évaluation qui en a montré le caractère positif pour l'orientation de l'investissement en faveur des zones rurales. La proportion des lits ouverts en résidence de tourisme situés en zones de revitalisation rurale, partant de 16 % en 1999 et 13 % en 2000, a ensuite oscillé entre 34 % et 49 % et il semble qu'à l'issue de la période prévue par la loi, l'ensemble des emplacements économiquement disponibles aura été aménagé.

C'est pour tenir compte de cette évolution que des dispositions, introduites en loi de finances pour 2004, ont modifié le dispositif fiscal relatif aux résidences de tourisme neuves et ont créé un dispositif relatif à la réhabilitation d'immeubles de tourisme en résidence de tourisme. En ce qui concerne les résidences neuves, la loi a porté de 15 à 25 % le taux de la réduction d'impôt et le montant maximum de la déduction a été majoré pour s'établir à 12.500 euros pour les célibataires et 25.000 euros pour les couples. Elle a, par ailleurs, légèrement modifié le champ d'application géographique de la mesure et l'a assortie de l'obligation, pour le gestionnaire, de réserver une partie des logements aux travailleurs saisonniers. En ce qui concerne la réhabilitation des logements achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989, le taux de la réduction d'impôt a été fixé à 20 % du montant des travaux et le montant maximum de la réduction d'impôt à 10.000 euros ou 20.000 euros selon la situation de famille.

---

(1) L'objectif 2 vise à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a, à nouveau, adapté et complété le dispositif. Ainsi, le bénéfice de la réduction d'impôt pour les investissements dans les résidences de tourisme neuves a été étendu aux logements faisant partie d'une résidence de tourisme classée et située dans le périmètre d'intervention d'un établissement public chargé de l'aménagement d'une agglomération nouvelle créée en application de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

En outre, le bénéfice de la réduction d'impôt pour les travaux de réhabilitation a été étendu aux logements situés dans les stations classées.

Enfin, les contribuables qui réalisent des travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration dans un logement d'une résidence de tourisme classée située dans une zone de revitalisation rurale ou dans une zone, autre qu'une zone de revitalisation rurale, inscrite sur la liste pour la France des zones concernées par l'objectif n° 2, à l'exclusion des communes situées dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants, bénéficient de la réduction d'impôt de 20 %.

Par ailleurs, dans les mêmes communes, les mêmes avantages seront accordés aux contribuables qui réalisent des travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration dans un logement destiné à la location en qualité de meublé de tourisme.

Le bénéfice de ces réductions d'impôt s'applique pour tous ces types d'investissements qui seront réalisés jusqu'au 31 décembre 2010.

Le dispositif mis en place aura permis de renforcer considérablement les capacités d'hébergement dans nombre de stations moyennes de sport d'hiver ainsi que dans des territoires ruraux du littoral. Il a déjà permis la création de plus de 40.000 lits dans l'ensemble des régions concernées. En outre, les dernières dispositions adoptées devraient améliorer les capacités de logement offertes aux travailleurs saisonniers et contribuer à faciliter la réhabilitation de certaines stations, pour lesquelles les dispositifs mis en place par ailleurs peinent à produire leurs effets. À cet égard, la mise en place des textes d'application des dernières dispositions relatives aux investissements réalisés dans le cadre des ORIL et VRT ainsi que dans les meublés de tourisme ayant été achevé en 2006, les effets ne pourront s'apprécier qu'au cours des prochaines années.

En 2004, la réduction d'impôt moyenne pour l'acquisition de résidences de tourisme neuves s'est élevée à 2.169 euros et a bénéficié à 7.837 foyers fiscaux, soit un coût budgétaire de l'ordre de 17 millions d'euros.

## B.— LE DISPOSITIF PARTICULIER DE RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER TOURISTIQUE : ORIL ET VRT

### 1.— La mise en place du dispositif

Depuis plusieurs années déjà, l'état de l'immobilier touristique de nombreuses stations françaises a été identifié comme l'une des faiblesses de notre offre touristique, non seulement du point de vue de l'hébergement proprement dit mais également en ce qu'il induit une dépréciation générale de l'environnement dans ces stations. On estime que ce problème concerne plus de 2 millions de logements et affecte gravement l'image de certaines régions, particulièrement à l'égard de la clientèle étrangère.

Pour résumer, il y a lieu de rappeler que l'hébergement touristique concerné se caractérise par une prépondérance de résidences secondaires, un vieillissement du parc, l'insuffisance de son entretien ainsi qu'une commercialisation quasiment inexistante.

À la suite de discussions menées entre les associations d'élus concernées et les pouvoirs publics, une initiative législative a été prise à l'automne 1998 afin de créer les outils juridiques, fiscaux et financiers susceptibles d'engager, sur une large échelle, les rénovations nécessaires. Au terme d'un processus de près de trois ans initié dans la loi de finances pour 1999, compété par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre d'un tel dispositif ont été publiées.

Le système en place conditionne sa mise en œuvre à la satisfaction de trois conditions. En premier lieu, l'opération de réhabilitation et de commercialisation doit être réalisée par un exploitant unique, enregistrant, dans ses comptes et sous sa responsabilité, les mouvements de perception et de déduction de la TVA. En second lieu, les propriétaires doivent conclure avec l'exploitant un contrat de location d'au moins neuf ans. Enfin, l'opérateur doit demander le classement de ces hébergements en « village résidentiel de tourisme » (VRT). Ces opérations doivent, en outre, se dérouler dans le cadre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL), décidée par une collectivité locale conformément à l'article L.318-5 du code de l'urbanisme qui précise, notamment la procédure de leur création et de leur financement.

Le ministère délégué au Tourisme, la DATAR et la Caisse des dépôts et consignations ont lancé, fin 2001, une expérimentation sur treize sites pilotes, neuf sites de montagne, une station thermale et trois stations littorales. L'opération avait pour objectif d'étudier la mise en œuvre des procédures, leurs avantages et les difficultés rencontrées. L'Agence française d'ingénierie touristique a assuré le secrétariat de l'expérimentation. Son financement, 100.620 euros, a été assuré pour un tiers par l'État (direction du Tourisme et DATAR), un tiers par la Caisse des dépôts et consignations et pour un tiers par les collectivités territoriales

concernées. Le comité de pilotage national de cette opération, réunissait les trois signataires, les trois associations nationales d'élus concernés, le Service d'aménagement touristique de la montagne et l'Agence française de l'ingénierie touristique. Le terme de ce programme de diagnostics des stations pilotes avait été fixé à la fin 2003 mais s'est terminé formellement fin avril 2004.

En outre les démarches ont été appuyées par la publication, en février 2003, d'une circulaire précisant les conditions de création des ORIL et la procédure de classement des VRT ainsi que par l'édition d'un guide méthodologique de la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Ce document, destiné aux élus et autres acteurs locaux, a été élaboré en collaboration avec les associations d'élus.

Enfin le dispositif a bénéficié d'une mesure fiscale incitative votée dans le cadre de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. La loi prévoit, désormais, que les dépenses afférentes à un logement, achevé avant le 1er janvier 1989 et faisant partie d'un VRT inclus dans le périmètre d'une ORIL, qui est destiné à la location dont le produit est imposé dans la catégorie des revenus fonciers donnent droit à une réduction d'impôt de 40 % du montant du coût des travaux réalisés dans une limite de 50.000 euros pour un célibataire et 100.000 euros pour un couple, soit une réduction d'impôt maximum de 20.000 euros ou de 40.000 euros. L'avantage de cette disposition, a par ailleurs été amplifié par la possibilité, ouverte par la loi de finances pour 2006, d'étaler cette réduction sur deux ans.

Cette nouvelle mesure, dont la publication des textes d'application a été achevée le 9 juillet 2006, devrait contribuer à relancer la mise en œuvre, souvent difficile, des opérations de réhabilitations.

## 2- Premier bilan de la mise en œuvre du dispositif

Un premier bilan des expérimentations menées avec l'aide de l'État, dressé en mars 2005, a permis de tirer un certain nombre d'enseignements. Il a montré, notamment, que la procédure de mise en place de l'ORIL a permis aux stations de définir une véritable stratégie de territoire dans un contexte de requalification de la station selon les trois volets : marketing, urbanisme, immobilier et qu'elle a favorisé l'instauration d'un dialogue entre les acteurs et la fédération autour d'un projet commun des acteurs de la filière locative.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, treize stations, dont six sites pilotes, avaient véritablement lancé une ORIL par délibération municipale, trois étaient sur le point de le faire, quatre étant en phase pré opérationnelle.

En ce qui concerne les sites pilotes, les conventions locales, qui fixent les conditions d'élaboration et le budget du projet d'ORIL, ont toutes été signées par les partenaires locaux, à l'exception de la station de Berck engagée, par ailleurs dans un projet de ville plus global.

Quant aux VRT, les principales difficultés rencontrées concernent l'adhésion des propriétaires au projet de réhabilitation, l'équilibre d'exploitation qui requiert des aides financières complémentaires, le passage de la TVA à 5,5 % sur les travaux d'entretien et de grosses réparations rendant le dispositif de l'article 261 D du code général des impôts peu attractif. D'autres difficultés sont évoquées, touchant à la commercialisation de l'offre touristique, et à la complexité du produit village résidentiel de tourisme. Il apparaît, en particulier, que l'exigence de mise en location pendant neuf ans constitue une contrainte souvent considérée comme trop forte.

Les VRT souffraient également de la concurrence avec d'autres dispositifs fiscaux incitatifs en zone de revitalisation rurale. Cet obstacle a été levé grâce à l'avantage fiscal prévu par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et de nouveaux projets se sont, depuis, mis en place. On considère, désormais, que les possibilités de développement du dispositif VRT sont réelles dans le haut de gamme et les grands logements grâce à la réduction d'impôt qui s'applique à un montant élevé de travaux : 40 % de 100.000 euros pour un couple. De telles opportunités pourraient apparaître, par exemple, dans le cadre de stratégies de développement territorial fondées sur des villages de gîtes en montagne.

Par ailleurs, l'avenir des ORIL et VRT est fortement contrasté suivant les types de stations. Celles qui privilégient l'intervention d'un opérateur global, qui constitue la formule la plus professionnelle, ont de plus grandes chances d'aboutir dans la mise en place de VRT. Parmi ces elles, on compte majoritairement les stations de montagne et les stations thermales. On y trouve les propriétaires les plus réceptifs à la formule VRT, notamment chez les nouveaux acquéreurs. La situation géographique des sites, généralement éloignée du domicile des propriétaires, est à mettre en relation avec cette réceptivité.

En revanche, les stations du littoral, qui sont soumises à la pression immobilière et moins dépendantes du seul marché touristique, sont généralement amenées à utiliser des formules de réhabilitation plus souples. En outre, elles ne sont pas toujours dotées de structures techniques aptes à prendre en charge des montages aussi complexes.

Dans le cadre du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire « littoral » organisé le 14 septembre 2004, le Gouvernement avait chargé les inspections des ministères des Finances et du Tourisme d'effectuer un bilan qualitatif de l'expérimentation et de formuler des propositions permettant de rendre, pour ces stations, le dispositif ORIL/VRT plus incitatif. Votre Rapporteur spécial souhaiterait être informé des conclusions de cette mission et des suites qui lui seront données. Il estime, en effet, urgent que des solutions soient apportées aux stations pour lesquelles les ORIL et VRT ne sont pas adaptées et qui connaissent des situations extrêmement préoccupantes.

L'expérience a montré que les opérations à mener sont complexes, nécessitent la mise en place d'outils adaptés à chaque cas et ne se réalisent qu'au terme d'un processus long qui demande beaucoup d'énergie. On en retiendra, en particulier, qu'à côté d'un certain nombre de conditions structurellement favorables, les stations de montagne bénéficient du soutien de leurs associations d'élus et, surtout, de la précieuse expertise de l'ex-Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM). Pour les autres stations, qui sont souvent de petites communes dont les moyens sont limités, les programmes de requalification ne pourront être conduits sans une intervention résolue de l'État. Les moyens mis en œuvre au travers des contrats de plan et des fonds structurels européens allant vers le tarissement, il est urgent que la réflexion engagée débouche sur des actions concrètes d'envergure. Il en va de la compétitivité d'un pan important de notre offre touristique.

## VI.- L'ACCÈS AUX VACANCES

Considéré comme l'une des trois priorités du programme *Tourisme*, l'accès aux vacances en constitue l'action 3. La mission confiée au ministère du Tourisme consiste, en ce domaine, à rendre effectif le droit aux loisirs et aux vacances tel qu'il résulte du préambule de la Constitution et de la loi du 29 juillet 1999 relative à la lutte contre l'exclusion. L'article 140 de ce texte dispose, en effet, que « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté...* »

Constatant que chaque année près de 35 % des Français ne partent pas en vacances, c'est-à-dire ne passent même pas une nuit hors de leur domicile, le Gouvernement a, depuis plusieurs décennies, mis en place des mesures destinées à faciliter le départ de certains publics confrontés à des difficultés personnelles ou sociales. La politique conduite, notamment en lien avec les associations de tourisme, vise également un public aux revenus moyens pour lequel, le départ, et spécialement le départ en famille, ne serait pas possible sans aides. Les deux types d'intervention traditionnellement utilisés dans cet objectif sont l'aide à la personne et l'aide à la pierre. Ils se traduisent, en ce qui concerne le ministère du Tourisme, par l'élaboration de dispositifs financiers et réglementaires et par des mesures de soutien à l'action des collectivités territoriales, des professionnels du tourisme et des associations caritatives. Le programme *Tourisme* dispose principalement, pour cette action, de crédits d'intervention destinés aux politiques sociales, aux contrats de plan État-régions et à un programme d'aide à la pierre. Pour la dernière étape de la réorganisation des instruments de sa politique, le ministère délégué au Tourisme a décidé de dissoudre le GIP Bourse Solidarité Vacances (BSV), précédemment opérateur du programme *Tourisme* et d'en confier les missions à l'Agence Nationale pour les Chèques Vacances (ANCV), qui devient, à son tour, opérateur du programme. En outre, un nouvel objectif est assigné au programme dans le cadre de l'évaluation des avantages fiscaux associés aux chèques vacances.

### TAUX DE DÉPART DES FRANÇAIS DE 15 ANS ET PLUS

(en pourcentages)

	Taux de départ				
	2001	2002	2003	2004	2005
Global	72,0	73,7	73,4	74,3	73,8
Longs voyages (4 nuits et plus)	64,1	66,1	65,5	65,9	65,1
– en France métropolitaine	58,4	61,4	59,6	59,9	59,4
– à l'étranger ou dans les DOM-TOM	20,6	21,0	21,6	21,2	19,9

Source : ministère délégué au Tourisme (direction du Tourisme, TNS Sofres).

Le taux de départ en vacances des Français, qui avait régulièrement progressé depuis les années cinquante, a stagné puis a régressé, passant de près de 69 % en 1996 à 64,1 % en 2001. Depuis lors, il oscille entre 66 % et 65 %. Des

études plus fines montrent que 60 % des personnes qui vivent sur le sol français partent au moins une fois par an, 24 % partent de temps en temps et 16 % ne partent jamais. Les raisons de ces non-départs sont multiples et s'apparentent le plus souvent à des contraintes, le plus généralement financières. Les publics les plus touchés sont, en effet, les personnes dont les revenus sont insuffisants, les jeunes, les familles nombreuses ou monoparentales et les personnes âgées ou handicapées. Ce phénomène s'avère d'autant plus stigmatisant pour les personnes qui ne partent pas que la pratique des vacances s'est installée comme une norme sociale qui, de surcroît, tend à devenir omniprésente dans les représentations culturelles et la communication commerciale.

En 2005, le tourisme des Français, après une année d'embellie, a de nouveau connu un ralentissement avec une baisse de 2,1 % du nombre total des séjours personnels et de 3,4 % du nombre des nuitées, confirmant la tendance, observée depuis cinq ans, à une réduction de la durée moyenne des déplacements. La diminution des longs séjours (-2,9 %) est plus marquée que celle des courts séjours (-2,1 %). Après la forte hausse (+13,8%) enregistrée entre 2003 et 2004, le nombre des séjours personnels effectués par les Français à l'étranger est en diminution de 2,5 % par rapport à 2004. Il s'agit plus d'une stabilisation des départs à l'étranger que d'une réelle diminution, la baisse affectant davantage les courts séjours et le nombre des nuitées passées hors de France ne diminuant que de 0,7 %. En revanche, le nombre des séjours professionnels à l'étranger progresse de 14,3 %.

La grande majorité des séjours des Français, 62,7 %, a lieu en hébergement non marchand, chez une personne de la famille la plupart du temps. Cependant, au cours des dix dernières années les séjours en hébergement marchand, ont progressé de 3 points. En 2005, 15,2 % des séjours personnels des Français se sont déroulés dans les hôtels et pensions de famille, 5,8 % dans les campings et 4,7 % en location. C'est dans les régions Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon que les touristes français passent le plus de nuitées, les régions côtières étant les plus fréquentées et enregistrant les séjours les plus longs

Par ailleurs, depuis quelques années, les Français voyagent de plus en plus à l'étranger. Un engouement en partie influencé par la dépréciation de certaines devises par rapport à l'euro mais beaucoup plus probablement par la compétitivité de certaines destinations méditerranéennes, ou même lointaines. Toutefois, l'essentiel des séjours des Français à l'étranger (70 %) se déroule en Europe, avec une prédilection pour l'Espagne et l'Italie.

Des études ont été conduites sur les possibilités de débloquer certaines situations de non-départ subies. Ce fut l'objet, en particulier, du rapport <sup>(1)</sup> commandé par le ministre délégué au Conseil National du Tourisme sur les

---

(1) *Coordonner & optimiser les aides au départ en vacances des familles, Conseil national du tourisme, Session 2004.*

moyens d'assurer une coordination des dispositifs existants afin d'optimiser les aides au départ. Rendu en novembre 2004, ce document conclut à la complémentarité des aides existantes et au besoin de les renforcer. Soulignant tout particulièrement les aspects bénéfiques de la pratique des vacances, notamment en termes de cohésion sociale, il insiste sur la nécessité pour l'État de rester garant d'une politique forte qui incite au développement des vacances. Parmi des quinze préconisations qu'il formule dans ce document, le Conseil national du tourisme réaffirme le rôle essentiel de l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV) et des outils qu'elle a mis en place, la nécessité de maintenir son statut public et de développer le chèque-vacances dans les PME et PMI de moins de cinquante salariés. Il recommande également que soient soutenus, au niveau national et de manière pérenne, les réseaux associatifs nationaux impliqués dans l'aide aux vacances afin de permettre aux associations de diffuser les aides et de mettre en place une indispensable ingénierie sociale. Enfin, il préconise de renforcer le soutien aux structures d'hébergement du tourisme associatif, et de développer la connaissance des modalités d'intervention des différents acteurs, tels que les comités d'entreprise et les collectivités territoriales.

Ces recommandations ont été prises en compte pour la définition des orientations adoptées, notamment par les derniers Comités interministériels du tourisme, et le ministère du Tourisme oriente, en conséquence, l'utilisation de ses très modestes moyens selon les quatre axes ayant pour objectif de :

- promouvoir la prise en compte de l'accès aux vacances dans les politiques publiques ;
- amplifier et optimiser les dispositifs d'aides à la personne ;
- développer les dispositifs d'aide au départ en vacances des « publics spécifiques » ;
- soutenir les actions des associations de tourisme en faveur des politiques d'accès aux vacances.

Les crédits destinés à l'action 3 du programme *Tourisme* s'élèvent, pour 2007, à 5,7 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP, soit, hors titre 2, respectivement 3,6 millions d'euros (contre 2,707 millions d'euros en 2006) et 2,4 millions d'euros (contre 2,570 millions d'euros).

#### A.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : DE LA BOURSE SOLIDARITÉ VACANCES AU PÔLE SOCIAL

L'intégralité des crédits de fonctionnement de l'action, soit 400.000 euros en AE et CP, correspond à la subvention pour charges de service public attribuée au pôle social créé, au sein de l'Agence Nationale pour les Chèques Vacances, par le rapprochement de la Bourse Solidarité Vacances (BSV).

Dernier volet de la modernisation du ministère, décidée par le Comité interministériel du tourisme du 23 juillet 2004, la création d'un pôle social deviendra effective lors de la dissolution du groupement d'intérêt public, le 15 novembre 2006. Afin de créer des synergies et de mutualiser les frais de fonctionnement, il a été décidé d'intégrer le personnel de BSV à l'effectif de l'ANCV au sein d'un pôle « Vacances et solidarité » qui assurera, avec les actuelles missions sociales de l'agence, celles qu'assumait BSV.

Cet organisme, créé en 1999 dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, avait pour fonction de collecter auprès des professionnels du tourisme des séjours de vacances à prix marginal qui sont mis à la disposition d'associations caritatives et d'organismes sociaux. Grâce à un réseau de 616 membres, associations et structures sociales, BSV avait pu, en 2004, faire bénéficier 31.567 personnes d'offres de séjours ou de loisir. Pourtant, 64.807 offres avaient été collectées vers 825 destinations différentes en France métropolitaine auprès de 97 partenaires touristiques. En réalité, la sous-utilisation des offres traduit l'immense difficulté de la tâche due aux freins, notamment psychologiques, rencontrés par certaines familles dans la réalisation d'un projet de vacances et l'importance du travail d'accompagnement que doivent accomplir les acteurs sociaux. Malgré l'appui que lui a apporté le ministère délégué, notamment par la publication d'un guide pour l'accompagnement social des vacances distribué gratuitement aux grands réseaux associatifs et caritatifs, BSV a vu son activité profondément perturbée au cours de l'année 2005 et n'a pas été en mesure de faire bénéficier de ses offres plus de 11.500 personnes. La situation, dans laquelle des susceptibilités de personnes semblent avoir joué un rôle non négligeable, n'a pas pu être redressée au cours de l'année 2006, en grande partie consacrée à la transition vers le nouveau statut. Cette constatation n'est pas sans susciter une certaine indignation de votre Rapporteur spécial. Il estime pour le moins regrettable qu'au sein d'un service d'intérêt public, de telles considérations puissent s'exprimer au détriment d'une mission de solidarité à l'égard des plus démunis, au risque de démobiler les partenaires qui mettent leurs offres à la disposition de BSV.

Au sein du nouveau pôle social, Bourse Solidarité Vacances conservera son identification et ses activités sur la base de la solidarité. Un forum partenarial sera mis en place afin de permettre l'expression de ses partenaires et la pérennisation des relations établies entre eux. En outre, le pôle devra poursuivre les missions sociales actuellement assurées par l'ANCV et rechercher une meilleure cohérence et une complémentarité entre les dispositifs. Il lui reviendra également de développer un centre de ressources et d'ingénierie sociale des vacances et de soutenir l'implication forte des adhérents, des partenaires et des utilisateurs. Cette réorganisation n'épuise cependant pas la mission qui revient au ministère du Tourisme dans la mise en cohérence des aides aux vacances. Il lui appartient en effet de contribuer, au niveau interministériel et en partenariat avec les collectivités territoriales, un rôle de clarification et d'incitation afin que ne perdure pas une situation qui conduit, notamment par le jeu des effets de seuil, à concentrer l'essentiel des aides sur certains publics tandis que d'autres, qui ne peuvent partir sans aide, n'y ont pas accès. Il importe également qu'il poursuive

son action en faveur d'une meilleure prise en compte de la problématique des vacances dans les politiques d'insertion sociale ainsi que d'une reconnaissance concrète de l'action des bénévoles.

Pour 2007, le programme *Tourisme* assurera donc au nouveau pôle social une subvention de 400.000 euros qu'il pourra intégralement consacrer à son action, les emplois dont BSV assurait précédemment le financement étant désormais pris en charge par l'ANCV.

L'un des indicateurs transversaux du programme tend à mesurer l'évolution du rapport entre la valorisation de l'offre collectée par BSV effectivement utilisée et, d'une part, la subvention versée à cet organisme par le ministère du Tourisme et, d'autre part, le total des subventions publiques. Il est à noter que le mode de calcul en a été modifié au cours de l'année 2006 pour ne retenir que l'offre effectivement utilisée, rejoignant ainsi la remarque faite l'an dernier par votre Rapporteur spécial. Par ailleurs, cet indicateur est appelé à disparaître avec la dissolution de BSV.

## B.— LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les crédits d'intervention (titre 6) de l'action 3 sont, pour 2007, fixés à 3,22 millions d'euros en AE et à 2,05 millions d'euros en CP, des niveaux comparables à ceux de 2006, avec un léger progrès des AE dû essentiellement aux nouvelles contractualisations qui seront engagées.

### 1.— Le développement des politiques sociales

Une partie des crédits d'intervention, 1,1 million d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP, devra financer différentes actions visant à favoriser le départ en vacances de publics cibles tels que les personnes handicapées, les jeunes, les personnes en difficulté sociale ou les personnes âgées. Il s'agit le plus souvent, de mesures de soutien aux initiatives des associations. Certaines de ces actions prennent la forme de conventions pluriannuelles, ce qui explique l'écart de 310.000 euros séparant les AE des CP.

C'est dans le cadre de ces politiques sociales du ministère délégué au Tourisme qu'a été lancée, à l'automne 2004, en collaboration avec l'Union nationale des associations de tourisme (UNAT), une expérience destinée à la fois à aider le départ en vacances des seniors et à lutter contre les effets négatifs sur les économies locales de la sous-occupation des équipements de tourisme en intersaison. Le principe de l'opération consiste à proposer à des personnes âgées des séjours à forfait, hors saison, dans des villages de vacances, dans la petite hôtellerie familiale et indépendante et dans l'hôtellerie de plein air. Le montage financier doit faire appel aux mutuelles, aux caisses régionales de retraite et d'allocations familiales, aux comités d'entreprise ainsi qu'aux services sociaux des communes.

Cependant, le lancement de cette opération, que le ministère qualifie « de grande ampleur » et qui devait bénéficier d'un financement de l'ANCV fixé à 800 000 euros, a connu quelques vicissitudes. Il s'avère, en effet, que l'UNAT a conduit seule la première phase de l'expérimentation qui n'a pu, en 2005 bénéficier qu'à 300 personnes, et n'a pas, en 2006, atteint l'objectif visé de 10 000 départs. De surcroît, elle n'a reçu aucun des financements attendus de l'ANCV. Quelles que soient les raisons invoquées à l'appui de cette absence de paiement, votre Rapporteur spécial estime inadmissible que des engagements pris ne soient pas respectés et regrette qu'une solution n'ait pas été trouvée pour débloquer une situation qui risque de faire tourner en fiasco une initiative digne du plus grand intérêt. En outre, il rappelle le souhait exprimé dans son précédent rapport spécial visant à ce qu'une campagne de communication vienne sensibiliser les nombreux acteurs qu'il s'agit de fédérer afin de donner au projet un élan de départ.

L'importance de l'enjeu mérite, en effet, une réelle mobilisation. D'une part, la pérennisation de cette mesure, outre son objectif de départ en vacances des personnes âgées et de maintien du lien social, remplirait une mission économique en confortant l'emploi dans les stations en dehors de la saison touristique. Un tel dispositif fonctionne déjà au Portugal et en Espagne ; dans ce pays, il permet à 660.000 personnes de partir chaque année et assure au secteur touristique une activité hors saison dont les retombées en termes de taxes et cotisations sociales sont évaluées à 50 millions. D'autre part, il serait particulièrement regrettable qu'en n'obtenant pas les résultats espérés, les associations qui se sont investies dans ce projet s'en trouvent découragées, voire amères.

Par ailleurs, cette expérience a montré la limite du montage d'une opération dont le ministère ne maîtrise pas les financements. Il est vrai que depuis le début de la législature, dans le contexte budgétaire difficile de ces dernières années, le soutien aux initiatives des associations a constitué l'un des premiers postes à supporter la raréfaction des crédits. Les moyens consacrés à ces actions à caractère social sont ainsi passés de 1,55 million d'euros à 0,91 million d'euros entre 2002 et 2004. Dans le projet annuel de performances du programme *Tourisme*, le tableau qui présente (p. 93) l'évolution de ces crédits illustre, à cet égard, la faiblesse des soutiens qui ont pu être accordés.

## 2.– Les contrats de plan État-régions et les nouvelles contractualisations

Une deuxième partie des dépenses d'intervention prévues par le projet annuel de performances pour l'action 3 correspond aux actions contractualisées auxquelles sont consacrés 2,11 millions d'euros en AE et 1,25 million d'euros en CP.

La concrétisation du droit aux vacances constituant l'une des priorités inscrites au volet tourisme des contrats de plan, les crédits contractualisés sur cet objectif ont été isolés de l'ensemble pour être rattachés à l'action 3. Le processus de programmation ayant été arrêté, les crédits prévus pour ce poste, 720.000 euros

en CP, relèvent, comme pour l'action 2, de l'amorce du plan d'apurement des dettes contractées au cours des dernières années faute de CP suffisants.

En outre, le projet annuel de performances prévoit de consacrer 2,11 millions d'euros en AE et 527.500 euros en CP à de nouvelles contractualisations dans l'objectif de favoriser la mise en conformité des équipements de tourisme avec les règles d'accessibilité édictées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Outre la modicité des crédits en jeu, on notera que le but poursuivi ici pourrait aussi bien s'inscrire dans l'action 2 car l'accessibilité des établissements et sites constitue une qualification de l'offre touristique appréciée par un large public, notamment les personnes âgées ou les familles accompagnées d'enfants.

### 3.- Le Plan de consolidation des hébergements du tourisme social, une priorité sans crédits

Le projet annuel de performances du programme *Tourisme* présente comme l'un des axes de travail de l'action 3, l'aide à la pierre que le ministère délégué au Tourisme apporte à travers le plan de consolidation des hébergements du tourisme social. En outre, l'indicateur correspondant à cette action est construit sur les résultats de ce plan au regard de cette contribution ainsi que de celles qu'apportent d'autres ministères dont la DIACT et le ministère de la Jeunesse et des sports, également partenaires, mais à un moindre degré.

Cependant, depuis la loi de finances pour 2005, aucun crédit n'a été inscrit au programme *Tourisme* pour cette action en loi de finances initiale et la programmation 2005 avait été établie grâce au report de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2004.

Mis en place pour la période 2002-2006 afin de répondre à la fois aux objectifs d'aménagement du territoire et de modernisation des équipements, le programme de consolidation des équipements de tourisme social prévoyait un financement de 27,44 millions d'euros sur le budget du Tourisme, complétés par 9,15 millions d'euros provenant du Fonds d'aménagement du territoire pour le financement des travaux menés dans les zones rurales et en moyenne montagne. L'objectif du plan était de rénover 350 établissements pour un montant total estimé à 182,93 millions d'euros correspondant aux contributions de l'État, de l'Union européenne, des collectivités territoriales et des organismes du tourisme social et associatif. Depuis son lancement, ce plan a permis la réhabilitation de près de 28.000 lits et la poursuite de la mise aux normes des établissements. À un an de l'échéance prévue pour sa réalisation, les subventions accordées sur le budget du tourisme n'atteignaient que 44 % du montant programmé. En outre, le ministère délégué reste redevable de 11,2 millions d'euros dont 4,9 millions correspondent à des factures qu'il n'a pu honorer.

**EXÉCUTION (2002-2005) DU PROGRAMME DE CONSOLIDATION  
DES HÉBERGEMENTS DE TOURISME SOCIAL**

*(en euros)*

Exercices	Subventions accordées			Nombre de lits après travaux	Créations de lits
	Tourisme	Datar	Total général		
2002	3.090.430	1.655.457	4.745.887	8.053	240
2003	4.059.697	1.716.594	5.776.291	10.384	646
2004	3.047.754	1.738.171	4.785.925	5.323	- 74
2005	2.000.312	1.800.000	3.800.312	4.219	126
<b>Total général</b>	<b>12.198.193</b>	<b>6.910.222</b>	<b>19.108.415</b>	<b>27.979</b>	<b>938</b>

Lors de la discussion budgétaire de l'automne 2004, il n'avait été inscrit pour ce programme qu'une dotation en CP. Sur l'intervention unanime des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, le ministère délégué était parvenu à obtenir l'ouverture de 2 millions d'euros d'autorisations de programme en loi de finances rectificative. Une opération similaire n'avait pu être mise en œuvre pour 2006 en raison de la mise en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances qui limite les possibilités de report. C'est pourquoi le Gouvernement a recherché une nouvelle voie de financement consistant en la mobilisation d'une partie des excédents de l'ANCV. À cette fin, un fonds de concours a été créé mais le montage de la dotation n'a pas été finalisé.

Il résulte de ces blocages une situation catastrophique pour les associations qui ont engagé des programmes de rénovation sur la base des engagements pris à leur égard. Le montant des dettes évoqué plus haut, auquel s'ajoutent 7 millions d'euros de subventions qui devaient être versées par l'ANCV, grève l'équilibre financier de nombreuses associations qui se voient menacées d'asphyxie. Il n'entre pas dans le rôle de votre Rapporteur spécial de s'ériger en juge pour désigner des responsables. Cependant, il lui paraît inadéquat que le ministère du Tourisme, pour mener à bien les programmes dans lesquels il est engagé, doive compter sur des crédits dont la disposition ne lui est pas assurée. En outre, on ne saurait accepter que les conséquences de ces incertitudes soient supportées par les associations que l'on est censé aider. La situation est d'autant plus inadmissible que, pour essentielles qu'elles soient pour les associations, les sommes en jeu sont extrêmement modestes au regard du budget de l'État.

**Dans ces circonstances, votre commission des Finances a, sur proposition de votre Rapporteur spécial et de M. Michel Bouvard, adopté un amendement visant à transférer sur le programme *Tourisme* 4,9 millions d'euros en AE et CP (amendement n° II-169).** En contrepartie, il a été prévu une économie correspondante sur le programme *Interventions territoriales de l'État*.

Ces crédits sont indispensables car, bien que relativement modestes, les subventions du ministère du Tourisme conditionnent l'obtention, par les associations, d'autres financements, notamment des régions ou des établissements de crédit. Le maintien d'une offre touristique accessible, exploitée par des associations dont le statut atteste un engagement social et de solidarité, n'a été

possible que grâce à l'aide à la réhabilitation des hébergements. Il s'avère qu'à l'instar d'une grande partie des installations touristiques développées dans les années soixante, les équipements du tourisme social ont vieilli. Ils sont, par ailleurs, confrontés à une élévation des normes de sécurité, d'accessibilité et d'hygiène fixées par la réglementation ainsi qu'à l'évolution des attentes des vacanciers.

#### 4.- Le rôle du tourisme associatif dans l'accès aux vacances et le développement local.

##### INDICATEURS DE SUIVI DU TOURISME ASSOCIATIF

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Nombre d'équipements</b>	1.456	1.141	1.347	1.389	1.402
<b>Nombre de lits</b>	222.264	220.041	240.320	242.150	242.150
<b>Nombre de journées de vacances</b>	38.804.820	37.834.700	37.077.000	38.202.000	38.000.000
<b>Nombre total de personnes accueillies</b>	5.638.412	5.638.412	5.387.000	5.708.000	5.500.000

Source : UNAT – direction du Tourisme

Représentant près de 20 % du parc d'hébergement collectif touristique français, et notamment 46,5 % des villages de vacances et 55,8 % de leur capacité, les structures du tourisme associatif ont un poids économique et social très appréciable pour les territoires où elles sont implantées. Au-delà de leurs activités touristiques proprement dites, elles permettent de répondre à toutes sortes de besoins sociaux tels que la restauration scolaire, les haltes garderies, les centres de loisirs ou la fourniture de repas aux personnes âgées, maintenant ainsi l'activité de certaines zones menacées de déclin.

Employant plus de 12.000 salariés permanents et environ 60.000 saisonniers et générant un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros, les associations de tourisme, loin de constituer une charge pour la collectivité, sont génératrices de richesse. En 2004, elles ont contribué pour 38,2 millions d'euros d'impôts et taxes, dont 9,4 millions d'euros de taxe professionnelle et plus de 10 millions d'euros de taxe sur les salaires et ont versé 119,4 millions d'euros de charges sociales patronales, soit au total 157,6 millions d'euros. À l'inverse, les aides publiques qu'elles ont reçues, aides à l'emploi et aides à la pierre, se sont élevées pour la même année à 23,1 millions d'euros, presque sept fois moins. Illustrant l'intérêt que présentent ces structures pour le maintien de l'activité dans les zones rurales, une étude, validée par ODI-France en 2005, a mesuré l'apport des villages de vacances à l'économie locale. Ses résultats font état de 15 emplois directs équivalents temps plein en moyenne par village de vacances, et de retombées économiques pour les communes d'implantation variant de 90 euros à 30 euros par vacancier et par semaine.

Parmi les priorités qu'a fixées le ministère à sa politique sociale du tourisme, figurent le perfectionnement et la pérennisation de dispositifs de soutien au patrimoine et la prise en compte de critères de développement local dans les partenariats avec les associations, des éléments dont les élus perçoivent l'impérieuse nécessité mais dont l'évidence peine à s'imposer.

C'est la raison pour laquelle le Conseil économique et social a récemment consacré à ces problèmes un rapport<sup>(1)</sup>, intitulé *Le Tourisme associatif en milieu rural, source de développement local et de cohésion sociale*. Adopté à l'unanimité, l'avis tire la conclusion suivante : (...) *le tourisme associatif ne pourra assurer seul sa mission sociale et maintenir sa présence en milieu rural. Il doit être assuré du soutien de l'État, de l'implication des collectivités locales et du partenariat des organismes sociaux*. Ce travail du Conseil économique et social dresse un état des lieux du tourisme associatif mettant en évidence le rôle essentiel qu'il joue dans l'aménagement du territoire et la cohésion sociale. Il analyse parallèlement les raisons de la crise dont le secteur n'est pas encore sorti et appelle à une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés à travers la formulation de propositions précises dont on trouvera un résumé ci-après.

#### C.- UN NOUVEL OPÉRATEUR DU PROGRAMME *TOURISME* : L'ANCV

L'Agence Nationale pour les chèques-Vacances (ANCV), qui gère les chèques-vacances, figure désormais au programme *Tourisme* en tant qu'opérateur. Établissement public à caractère industriel et commercial ne recevant ni subvention ni apport en nature du ministère du Tourisme, l'ANCV n'avait pas été considérée comme répondant aux critères caractérisant un opérateur. Cette position a été révisée compte tenu de deux éléments. D'une part, la constitution, au sein de l'ANCV d'un pôle social auquel s'intègre, à partir de novembre 2006, la mission confiée à la Bourse Solidarité Vacances entraîne le versement par le ministère, d'une subvention de fonctionnement. Cette subvention, fixée pour 2007 à 400.000 euros, peut cependant apparaître, quelque peu symbolique, compte tenu du fait que l'ANCV a intégré dans sa masse salariale les emplois de BSV, ce qui représente une charge d'environ 600.000 euros. D'autre part, on a estimé que les deux mesures fiscales relatives aux chèques-vacances qui sont rattachées au programme *Tourisme* bénéficiaient à l'ANCV et la qualifiaient pour être un opérateur du programme. Enfin, cet organisme qui conforte l'action de l'État dans le domaine de l'accès aux vacances, est placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'Économie et des finances et du ministère délégué au Tourisme.

La mission essentielle de l'ANCV est l'émission et le remboursement des chèques-vacances et leur commercialisation ainsi que l'animation et le développement d'un réseau de prestataires. Les chèques-vacances ont été créés par une ordonnance du 26 mars 1982, pour constituer un système d'aide à la personne destiné à promouvoir le départ en vacances des salariés les plus défavorisés. En outre, l'agence poursuit, grâce à ses excédents, une politique de solidarité par l'attribution d'aides à la rénovation d'équipements et l'appui à des actions de politique sociale des vacances.

---

(1) Rapport présenté par M. Jean-Pierre Marcon adopté par le Conseil économique et social le 29 mars 2006.

## 1.– La progression du chèque-vacances

L'activité d'émission et de remboursement des chèques-vacances connaît, depuis l'origine, une progression constante, qui s'est considérablement accélérée depuis 1990. Le chèque-vacances bénéficie aujourd'hui à environ 6,5 millions de personnes et son impact économique est évalué à près de 4 milliards d'euros. Il représente 10 % de la consommation touristique intérieure.

En 2005, le volume global d'émission des chèques-vacances par l'ANCV a été de 984,1 millions d'euros contre 914,7 millions d'euros en 2004, soit une progression de 7,6 % qui traduit un certain fléchissement par rapport au dynamisme qui était résulté des relèvements successifs du revenu fiscal de référence, opérés en 2002 et 2003. Ce ralentissement de croissance est imputable au léger tassement résultant pour la fonction publique des politiques de maîtrise de la dépense publique. En revanche, dans les entreprises, les résultats progressent de près de 11 %. Dans le même temps, l'ANCV a augmenté de 9 % le nombre de ses clients et de 4 % celui de ses prestataires.

La diffusion des chèques-vacances observée en 2005 reste très importante dans la fonction publique avec 42,18 % des chèques-vacances émis mais enregistre un repli par rapport à 2004 où elle en représentait 44,23 %. Les comités d'entreprise représentent 80 % des clients de l'ANCV en volume, et 53 % en valeur. La pénétration reste, cependant, toujours très faible dans les petites et moyennes entreprises, avec moins de 1 % des encaissements pour 11 % des clients. Le nombre de clients dans ce secteur est passé de 528 en 2001 à 2.103 en 2005, enregistrant une croissance de 34,64 % au cours de l'année dernière, mais les portefeuilles restent, par nature, très petits. Cette progression peut paraître importante en valeurs relatives mais elle demeure bien au-dessous du potentiel existant. L'extension, à ce secteur, du dispositif du chèque-vacances, décidée par la loi n° 99-584 du 12 juillet 1999, rencontre, en effet, de nombreuses difficultés, malgré les simplifications apportées par la loi de finances rectificative pour 2002 et les accords intervenus dans les branches professionnelles qui concernent potentiellement 230.000 entreprises et 2,5 millions de salariés.

Considérée comme un objectif prioritaire de la politique de l'État, réaffirmé par le comité interministériel du tourisme, la réussite de l'extension effective des chèques-vacances aux salariés des petites entreprises constitue un élément important de l'accès aux vacances du plus grand nombre. Elle devrait permettre de rétablir une certaine égalité entre ces salariés et ceux qui bénéficient d'un comité d'entreprise. Il est, en effet, établi que la majorité des aides aux vacances proviennent des comités d'entreprise et qu'elles ne bénéficient pas, loin s'en faut, qu'aux revenus les plus bas. En outre, l'accès aux chèques-vacances des salariés des petites entreprises doit répondre, dans de nombreux cas, aux besoins de personnes dont les revenus sont trop élevés pour prétendre aux aides des caisses d'allocations familiales mais trop faibles pour leur permettre de partir.

Lors des débats sur les lois de finances initiales pour 2005 et 2006, les parlementaires ont, en vain, proposé l'adoption de mesures simplifiant le dispositif d'attribution des chèques-vacances dans les PME PMI de moins de cinquante salariés en y alignant le régime d'exonération sur celui des organismes sociaux. À l'appui de son refus, le Gouvernement avait argué du coût de la mesure, le chiffre de 100 millions d'euros ayant même été évoqué. Votre Rapporteur spécial avait, dans son précédent rapport, fait part de son étonnement devant une évaluation qui lui paraissait tout à fait extravagante au regard du coût actuel des exonérations figurant dans les annexes des projets de loi de finances et qui se situe, pour 2,2 millions de porteurs, dans une fourchette de 20 à 20,05 millions d'euros. Cette discussion n'est sans doute pas étrangère à l'expérimentation qui a été introduite, dans le présent projet de loi de finances au programme *Tourisme* afin de mesurer l'impact de ces deux mesures fiscales.

Outre le souci de justice auquel elle répond, la pénétration des chèques-vacances dans le secteur des PME-PMI constitue l'une des seules voies réelles de développement de cette forme d'aide au départ en vacances. D'une part, les clientèles de la fonction publique et des comités d'entreprises ne semblent plus pouvoir connaître de réelle expansion et, d'autre part, la nécessaire dématérialisation des chèques-vacances, en réduisant le nombre des chèques inutilisés, induira, pour l'ANCV, une certaine perte de ressources financières. Or, les résultats de l'ANCV conditionnent sa capacité à attribuer des aides qui viennent en complément des actions de l'État et tendent, même, de plus en plus à s'y substituer. L'observation des résultats de l'ANCV révèle, en effet, une persistance de son déficit d'exploitation et une baisse de son bénéfice net, bénéfice qui ne résulte donc que des produits financiers.

#### ÉVOLUTION DES RÉSULTATS DE L'ANCV ENTRE 2003 ET 2005

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2005/2004 (en %)
Émission nette des titres de paiement	845,4	911,4	978,4	7,4
<i>dont Chèques-Vacances</i>	<i>840,9</i>	<i>907,7</i>	<i>975</i>	<i>7,4</i>
Chiffre d'affaires	18,4	19,9	21,7	8,8
<i>dont commission 1 %</i>	<i>16,3</i>	<i>17,6</i>	<i>19,4</i>	<i>10,2</i>
Déficit brut d'exploitation	- 4,5	- 6,5	- 6,7	- 2,9
Résultat d'exploitation	- 5,9	- 6,7	- 9,7	- 42,5
Produits financiers nets	22,7	23,7	24	1,6
Bénéfice net (après impôt)	10	8,9	7,6	- 14,6

Source : ANCV

#### 2.- Les subventions au tourisme social

Depuis de nombreuses années l'ANCV a développé, grâce, d'une part, à ses excédents et, d'autre part à la contre-valeur des chèques périmés, de nombreuses actions visant à favoriser le départ en vacances du plus grand nombre et, en particulier des personnes en difficultés. Ont ainsi été mis en place en son

sein un dispositif dit « Bourses Vacances » qui fonctionne depuis 1987 et un système d'attribution de subventions, qui, venant en appui d'autres aides, ont contribué à la création, la rénovation ou la modernisation d'équipements touristiques répondant à des critères de mixité sociale, d'accessibilité aux personnes handicapées et de contribution à l'aménagement du territoire. C'est en s'appuyant sur cette expérience que le comité interministériel du tourisme a décidé de créer, au sein de l'ANCV, le pôle social qui doit résulter, à la fin du mois de novembre 2006, de la dissolution de la Bourse Solidarité Vacances et du rapprochement de ses moyens et missions avec ceux de l'Agence.

Depuis 1994, l'agence affecte, en effet, une partie de ses excédents à des aides en faveur des actions relatives aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale ainsi qu'en faveur des actions contribuant à l'application des politiques sociales du tourisme et des vacances.

En 2005, les excédents de gestion de l'année 2003 ont donné lieu à l'attribution de 8,44 millions d'euros de subventions, soit 15,4 % de moins qu'en 2004, pour 131 projets et 4 actions pilotes. Ont ainsi été financés, pour 5,676 millions d'euros, la rénovation de 111 équipements touristiques, pour 2,516 millions d'euros, la création de 19 équipements, pour 17.700 euros, la remise en état d'un équipement sinistré en 2004, et, pour 231.250 euros, 4 actions pilotes.

La procédure suivie pour l'attribution de ces aides a, cependant, fait apparaître certaines difficultés quant au respect des règles visant à prévenir d'éventuels conflits d'intérêt. C'est la raison pour laquelle, lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives au tourisme, le Sénat a, sur proposition du Gouvernement, adopté une disposition modifiant la composition du conseil d'administration de l'ANCV pour y introduire des représentants de l'État et des collectivités locales et en supprimer les représentants des organismes sociaux habilités à distribuer des chèques-vacances et ceux des prestataires de services. Il a, en outre, voté un amendement parlementaire créant une commission chargée de proposer au directeur général de l'agence l'affectation des excédents. Cette commission d'attribution sera composée de représentants des bénéficiaires des chèques-vacances désignés sur proposition des organisations syndicales intéressées, de représentants de l'État et de personnalités qualifiées. L'amendement adopté précise que les membres de cette commission ne peuvent faire partie du conseil d'administration ni être gestionnaire d'organisme bénéficiaire. Une distinction sera ainsi opérée entre les personnes qui attribuent les aides de l'agence et celles dont les organismes en bénéficient.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, une procédure provisoire a été mise en place. Elle n'a, cependant, pas permis de résoudre l'ensemble des problèmes posés et de nombreux dossiers sont restés en souffrance. Le nombre des dossiers mis en paiement en 2005 a ainsi diminué de 38 % par rapport à l'année précédente. Ces perturbations ont été particulièrement préjudiciables à de nombreuses associations de tourisme qui subissent, par ailleurs, l'absence de paiement de travaux engagés dans le cadre des aides apportées par le ministère délégué au Tourisme.

**SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR L'ANCV  
AU TITRE DE SES EXCÉDENTS DE GESTION DEPUIS 2000**

<b>Année d'attribution</b>	<b>Subventions attribuées (en euros)</b>	<b>Nombre de projets</b>
2000	4.297.837	145
2001	4.054.378	106
2002	4.953.325	103
2003	8.060.703	173
2004	9.821.651	177
2005	8.441.340	135
<b>Total</b>	<b>39.629.234</b>	<b>839</b>

Source : ANCV

Par ailleurs, l'Agence réaffecte la contre-valeur des titres périmés au bénéfice de catégories sociales particulièrement défavorisées sous forme de bourses de vacances. En 2005, un montant total de 4,68 millions d'euros, en progression de 47,6 % par rapport à l'année précédente, a été consacré à l'attribution de bourses, permettant à près de 45.000 personnes de partir en vacances. Ces chiffres marquent une progression très importante du volume de ces subventions, qui suit sensiblement l'évolution du chiffre d'affaires de l'ANCV avec dynamisme un peu moindre du nombre de personnes bénéficiaires.

Pour la mise en œuvre de ces actions, l'Agence s'appuie sur un réseau de vingt-sept partenaires auxquels elle est liée par des conventions. Elle apporte, en outre, des aides conventionnelles visant à soutenir l'organisation et la gestion des bourses vacances octroyées ainsi qu'à capitaliser et mettre en œuvre l'ingénierie sociale des vacances afin d'accroître le volume des bénéficiaires et la qualité des dispositifs d'aide. Ce type de soutien a bénéficié à 11 organismes et s'est élevé à 474.400 euros en 2005.

Au cours de l'année 2006, l'ANCV devrait consacrer plus de 11 millions d'euros à ces interventions, soit 50 % de son chiffre d'affaires. Elle prévoit, grâce à une démarche plus active sur le terrain de la Direction du pôle social, d'établir des contacts directs avec les organismes, de mener des actions pilotes et innovantes, de construire les projets vacances avec pour objectif de dépasser la barre des 6 millions d'euros en faveur des familles, des jeunes et des personnes handicapées. L'ANCV entend, sur ce point, jouer un rôle de coordonnateur et d'intégrateur et également de garant de la destination des fonds attribués par la mise en place d'une procédure de contrôle plus stricte. Elle envisage d'améliorer sa notoriété par un effort de communication, notamment par des insertions publicitaires dans les journaux spécialisés et sa participation aux groupes de travail du CNT et du ministère du Tourisme ainsi qu'aux travaux des grandes associations caritatives qui sont ses partenaires. L'ANCV devrait aussi soutenir la mise en place de projets en multi-partenariats pour le départ en vacances de publics en difficulté et réaffirmera ainsi son identité, en mettant en valeur sa mission publique d'intérêt général.

Pour 2007, l'Agence s'est fixé trois grands objectifs consistant à :

- Refonder son action sociale en clarifiant et sécurisant les modalités d'octroi des aides à la personne et à la pierre, en impulsant et animant une redéfinition du périmètre des politiques sociales du tourisme, en optimisant et diversifiant l'accompagnement des partenaires grâce à l'ingénierie sociale et en faisant mieux connaître l'action sociale en tant que finalité du modèle socio-économique de l'Agence ;

- Mener une politique commerciale dynamique, ambitieuse et de fidélisation, tant vis-à-vis de ses clients que de ses prestataires, qui devrait se concrétiser par un volume d'émission prévisionnel de 1.090 millions d'euros (soit une progression de 5,9 % par rapport aux objectifs de 2006) et une forte croissance du chiffre d'affaires du fait de la diversification des prestations de service et de la mise à jour des tarifs ;

- Faire reconnaître la maîtrise de ses processus en obtenant la certification de ces derniers.

Votre Rapporteur spécial prend acte de l'effort de mobilisation traduit par cette stratégie dont il se félicite et ne doute pas que tous les moyens soient mis en œuvre pour atteindre les objectifs visés, le chiffre des émissions réalisées en 2006 dépassant le milliard d'euros en est une illustration. Il est tout à fait conscient des difficultés auxquelles l'ANCV a été confrontée ces dernières années, du fait qu'elle a eu à traverser une longue période d'incertitude quant à son statut et vécu des bouleversements et des événements dont elle n'a pas totalement émergé. Toutefois, il ne s'explique pas qu'il n'ait pas été possible de dépasser les blocages qui ont conduit à paralyser une grande partie des interventions en faveur du tourisme social, tant en ce qui concerne les aides à la pierre attribuées par l'ANCV que celles du ministère délégué au Tourisme.

Votre Rapporteur spécial renouvelle instamment son souhait de voir cette situation se clarifier et que s'établissent au plus vite des conditions permettant à l'ANCV d'accomplir sa mission dans la sérénité et la confiance.

## D.- LE NOUVEL OBJECTIF ET LES INDICATEURS DE L'ACTION 3

### 1.- Le nouvel objectif et ses indicateurs

Par sa circulaire n° CM1-06-1346 du 7 avril 2006, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie invite les différents départements ministériels à réaliser des actions d'évaluation des mesures fiscales rattachées aux programmes dont ils ont la responsabilité. Pour répondre à cette obligation, le ministère délégué a été conduit à choisir, parmi les huit dépenses fiscales rattachées au programme *Tourisme*, les deux mesures liées aux chèques-vacances. Ces deux mesures, dont le coût budgétaire total est évalué à 25 millions d'euros en

2005 et à moins de 20,05 millions d'euros en 2006 ne sont pas les plus coûteuses des mesures rattachées à ce programme mais probablement celles dont l'évaluation, du point de vue adopté par les indicateurs, est la moins complexe.

Il a donc été décidé de présenter cette évaluation sous la forme d'une expérimentation inscrite dans un nouvel objectif du programme, qui porte le n° 5 et s'intitule ***Expérimentation sur l'évaluation de l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances***. Cette présentation n'est pas sans susciter quelque interrogation, soit sur la formule adoptée, soit sur la rigidité des règles de présentation des programmes. On peut, en effet, se demander en quoi une expérimentation visant à mettre en place un outil de mesure peut constituer un objectif pour un programme.

En réalité, l'intérêt de la démarche se révèle davantage dans les indicateurs 5.1 et 5.2 qui ont été construits sur deux effets produits par les mesures fiscales considérées. Il s'agit, d'une part, de mesurer, l'amélioration de la part des bénéficiaires des chèques-vacances partant effectivement en vacances et, d'autre part, l'effet multiplicateur des mesures fiscales sur les recettes fiscales induites. L'objectif est donc de mesurer l'efficacité des mesures sur l'accès aux vacances tout en en mesurant le coût réel en le rapportant au montant bien plus élevé, 103 millions d'euros en 2005, des recettes fiscales induites par les dépenses des porteurs de chèques-vacances. À cet égard, ces deux indicateurs présentent un intérêt certain pour la mesure de l'objectif assigné à l'action 3 du programme *Tourisme*.

**INDICATEUR 5.1 DU PROGRAMME *TOURISME***

	Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2007 Cible
Évolution du taux de bénéficiaires des chèques-vacances partant effectivement en vacances	%			85	85	85	85

Source : PLF 2007

**INDICATEUR 5.2 DU PROGRAMME *TOURISME***

	Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2007 Cible
Rapport entre le coût des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances et les recettes fiscales générées par l'utilisation de ce dispositif	Ratio			4,12	4,12	4,12	4,12

Source : PLF 2007

Il convient de noter, par ailleurs, que les données à partir desquelles ces nouveaux indicateurs ont été élaborés proviennent d'une étude BVA conduite pour le compte de l'ANCV et, qu'à ce stade de l'expérimentation les prévisions et cibles n'ont pu que reprendre les résultats constatés.

## 2.- Les indicateurs associés à l'action 3

L'indicateur n° 4.1, directement associé à l'action 3 *Accès aux vacances*, qui s'intitulait précédemment : « Effet de levier induit par le financement conjoint du ministère chargé du tourisme sur les différentes sources de financements publics et privés dans le cadre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social » a été simplifié pour rendre désormais compte, selon son nouveau titre, du *Rapport entre le nombre de lits rénovés et le financement apporté par l'État*, il tendra, ainsi, à refléter le résultat effectif des moyens apportés par l'État. Il est toutefois regrettable que l'indicateur ne fasse plus état des financements provenant d'autres sources que celles de l'État. Avec une baisse de 30 % du nombre de lits rénovés entre 2004 et 2005, l'indicateur reflète la réduction des crédits dont a disposé le ministère du Tourisme pour la réalisation du programme de consolidation. Les prévisions pour 2006 et 2007 sont faites à un niveau identique qu'il sera probablement difficile d'atteindre pour 2006, compte tenu de l'absence totale de crédits disponibles.

Enfin, l'indicateur transversal du programme *Tourisme*, l'indicateur 1.3 concernant la Bourse Solidarité Vacances accuse des résultats négatifs à mettre en relation avec, d'une part, le nouveau mode de calcul adopté et, d'autre part, les perturbations intervenues dans l'activité de cet organisme au cours des deux derniers exercices.

## **LE TOURISME ASSOCIATIF EN MILIEU RURAL, SOURCE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE COHÉSION SOCIALE**

Résumé des propositions du rapport présenté par M. Jean-Pierre MARCON <sup>(1)</sup>

Les propositions du Conseil économique et social, visant à renforcer et développer le tourisme associatif, s'articulent autour des trois grands axes suivants :

### **Conforter la mission sociale du tourisme associatif**

– En encourageant le départ en vacances des plus défavorisés par un renforcement des dispositifs existants, la recherche de nouvelles initiatives et la mise en place d'opérations de communication en faveur de ces dispositifs.

– En incitant les organismes sociaux à se réinvestir dans ce secteur, tout particulièrement les caisses d'allocations familiales et les comités d'entreprises, et en clarifiant le statut des bénévoles.

– En étendant et confortant le rôle de l'Agence nationale pour les chèques-vacances. Le Conseil économique et social souhaite que s'accroisse le nombre des bénéficiaires de chèques-vacances (aujourd'hui distribués à seulement 10 % des salariés) et que ce mode de règlement soit limité à la France.

– En faisant évoluer la réglementation afin de la stabiliser et de permettre l'adaptation des règles aux situations particulières.

### **Renforcer l'attractivité des territoires ruraux par le tourisme associatif**

– En pérennisant l'engagement de l'État, notamment par la poursuite des plans patrimoines pour, au moins, une période supplémentaire de cinq ans.

– Par l'établissement de relations soutenues de partenariat avec les collectivités locales permettant d'agir sur :

- l'attractivité du territoire ;
- la qualité des sites d'accueil ;
- la complémentarité des sites et leur taux d'occupation ;
- certains dispositifs réglementaires et fiscaux très contraignants.

– En recherchant de nouveaux financements, notamment par la mobilisation du Fonds d'intervention touristique qui serait réactivé, et la mise en place d'incitations fiscales.

### **Adapter le tourisme social aux évolutions des attentes de la clientèle**

– En requalifiant l'offre, notamment par l'utilisation des opportunités locales et l'utilisation des techniques de marketing.

– Par l'adoption de nouvelles règles de gestion.

– Par l'amélioration des conditions de desserte des équipements.

– Par la recherche de nouvelles clientèles et l'ouverture au marché européen, notamment vers les nouveaux membres de l'Union.

– Par l'amélioration de l'image du tourisme associatif.

---

(1) Rapport du Conseil économique et social n° 5 adopté le 29 mars 2006

## VII.- L'ACTION SOUTIEN

Cette action, dont la nécessité est apparue au titre de l'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement indivises, comprend 10,973 millions d'euros en AE et 9,486 millions d'euros en CP, soit, respectivement 7,887 millions d'euros et 6,4 millions d'euros, hors titre 2.

Elle comprend donc les emplois et les crédits afférents aux personnels ayant une activité transverse : l'inspection générale du tourisme, la direction et la sous-direction de l'administration générale et de l'évaluation interne, à l'exception de bureau des affaires juridiques.

Compte tenu du faible montant d'investissements à réaliser en 2007 et des possibilités désormais offertes par la fongibilité des crédits, il n'a pas été prévu de crédits en titre 5 pour cette action.

L'ensemble des crédits correspond donc aux crédits de fonctionnement courant de l'administration centrale et des services déconcentrés. Ils ont, par rapport au précédent budget, été réévalués de 234.000 euros en CP pour faire face à l'augmentation de certains contrats en cours, à la réévaluation des dotations des délégations régionales au Tourisme et à la mise à niveau du matériel informatique nécessitée par l'introduction des nouvelles règles comptables et budgétaires. L'écart observé entre les AE et les CP correspond aux marchés qui doivent être engagés, pour la logistique, la téléphonie et l'informatique, notamment.

Ils sont absorbés à 72,8 % par les dépenses immobilières, soit 4,66 millions d'euros représentant le montant des loyers de l'administration centrale et des services déconcentrés. Les locaux dont disposent les services du tourisme occupent une surface totale de 5.047 m<sup>2</sup>, soit un ratio de 14,26 m<sup>2</sup> par agent. Depuis le début du mois de janvier 2005, le ministère du Tourisme loue, dans le quatorzième arrondissement de Paris, des locaux qui permettent de regrouper les services de l'administration centrale, ODIT France, le Conseil national du tourisme ainsi que le Conseil national des villes et villages fleuris. Ils abriteront également le siège de Maison de la France qui devra quitter l'avenue de l'Opéra avant mars 2007. Il sera, alors, possible d'évaluer réellement les économies réalisées par le rapprochement de ces services et opérateurs. D'ores et déjà, il est permis de constater que cette installation, en un lieu plus digne que celui qu'occupait précédemment la direction du Tourisme, a amélioré la visibilité de ces services et permis d'y organiser, notamment pour ODIT France, les réunions et séminaires qui nécessitaient antérieurement la location d'espaces adéquats.

L'essentiel des autres dépenses de fonctionnement correspond à la logistique pour 1,39 million d'euros en AE et 0,62 million d'euros en CP, aux dépenses liées à l'activité des services, tels que l'affranchissement ou les fournitures, pour 886.804 euros en AE et 420.000 euros en CP, puis à la téléphonie et à l'informatique.

S'agissant des délégations régionales au Tourisme, il convient de rappeler que la loi de finances pour 2005 avait établi leur dotation de fonctionnement à 900.000 euros, soit un montant identique à celui ouvert en loi de finances pour 2004, ce qui représentait une diminution de 33 % par rapport au budget précédent. Cette diminution faisait suite aux incertitudes sur l'avenir des délégations régionales au tourisme. Au cours de la gestion 2005, cette dotation a bénéficié d'un abondement qui a porté le montant des crédits ouverts à 1.022.865 euros. La dotation prévue pour 2006 n'avait pas totalement permis de rattraper le niveau de 2003. Les dotations prévues pour 2007 devraient assurer à ces services déconcentrés les moyens d'un fonctionnement normal.

En outre, il a été décidé qu'ils devaient opérer un rapprochement fonctionnel avec les préfectures de région et, selon les situations locales, s'installer au sein des services de ces préfectures et bénéficier d'une mutualisation des moyens. Au 1<sup>er</sup> août 2006, cinq délégations bénéficiaient d'une telle installation, cinq partageaient les locaux de services déconcentrés de l'Équipement, de Voies Navigables de France ou d'un conseil général, les quinze autres étant installées dans des locaux privés.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 novembre 2006, la Commission a examiné les crédits du programme *Tourisme* de la mission *Politique des territoires*

Après avoir présenté les crédits du programme et leur évolution, **vo**tre **Rapporteur spécial** a, pour conclure son exposé, abordé trois importants sujets de préoccupation concernant les moyens budgétaires du Tourisme.

La perte d'influence du tourisme français en Europe, auprès de nos clientèles les plus importantes, est patente. Au salon des vacances d'Utrecht, l'un des plus importants de l'Europe du Nord, la représentation française, dont la surface du stand a diminué de moitié en quatre ans, fait piètre figure, comparée, notamment, aux nouvelles destinations dont les investissements sur ces marchés sont considérables. On peut en outre exprimer beaucoup de craintes sur le soutien qui sera apporté à l'hôtellerie indépendante. Les obligations résultant de la réglementation récente en matière d'accessibilité aux personnes handicapées et de sécurité vont, en effet, entraîner, pour les établissements, des travaux de mise aux normes que les petits hôtels indépendants et familiaux ne pourront financer. Sans un engagement fort des pouvoirs publics, il leur sera impossible de survivre.

Le tourisme a été écarté de la nouvelle programmation des contrats de projets pour 2007-2013, avec les conséquences que cette absence entraîne sur la mobilisation des fonds structurels européens. Les contrats de plan État-régions ont été un instrument essentiel du développement touristique local. Malheureusement, plusieurs millions d'euros ont été engagés dans des opérations, sans que les CP aient permis de régler le montant d'opérations parfois terminées depuis plusieurs années. Le plan d'apurement des dettes amorcé cette année permettra au ministère d'honorer ses engagements pour une partie des factures en souffrance. En revanche, en ce qui concerne le programme de consolidation des équipements du tourisme social, les financements envisagés n'ont pu être mis en place et le ministère se trouve face à une dette exigible de 4,9 millions d'euros à l'égard des associations de tourisme, dont certaines se trouvent, de ce fait, dans des situations extrêmement préoccupantes.

Puis, la commission a examiné deux amendements tendant à abonder les crédits du Tourisme présentés, l'un par votre Rapporteur spécial, portant sur un transfert de crédits de 4,9 millions d'euros, prélevés sur le programme *Aménagement du territoire*, le second par M. Michel Bouvard, portant sur 3 millions d'euros prélevés sur le PITE, concernant l'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes.

Relevant que le Rapporteur spécial faisait état, pour le tourisme français, de moyens toujours inférieurs aux pays voisins, **M. Augustin Bonrepaux** a indiqué que tandis que la fréquentation touristique augmente de façon très importante en Catalogne espagnole, elle stagne en France. Les deux amendements

proposés par le Rapporteur spécial et par M. Michel Bouvard permettent-ils de compenser cette baisse des crédits ?

**M. Louis Giscard d'Estaing** a indiqué qu'en tant que Rapporteur spécial de la mission *Politique des territoires*, il ne pouvait souscrire à l'amendement du Rapporteur spécial du programme *Tourisme* qui prélève 4,9 millions d'euros sur les crédits de l'aménagement du territoire, et en particulier sur le fonctionnement de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT). En revanche, l'amendement de M. Michel Bouvard est plus acceptable.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que, comme M. Augustin Bonrepaux, il a été Rapporteur spécial du budget du Tourisme. Le décalage entre les AEs et les CP est inquiétant. Ainsi, s'agissant des contrats de plan pour les stations de moyenne montagne, il est inacceptable que des maires reçoivent des lettres leur annonçant que l'État ne pourra pas honorer ses engagements contractuels.

Maison de la France effectue un travail considérable. L'augmentation de ses crédits est une bonne nouvelle. Concernant les contrats de projets État-régions et la politique de cohésion de l'Union européenne. Le tourisme fait partie des objectifs de Lisbonne, il appartient au ministre de se mobiliser sur ce point important.

Par ailleurs, l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) ne peut pas financer les associations qui sont représentées à son conseil d'administration. Cela pose un problème pour le tourisme associatif.

S'agissant du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), l'État a accordé beaucoup d'AE et pas assez de CP. L'amendement proposé prélève 3 millions d'euros sur le programme *Interventions territoriales de l'État (PITE)* pour les affecter au programme *Tourisme*. En effet, les crédits du PITE relatifs à l'accueil des étrangers n'ont rien à faire dans la mission *Politique des territoires*.

**Votre Rapporteur spécial** a précisé que la France réalise de moins en moins d'opérations de promotion. L'Espagne et le Royaume-Uni sont beaucoup plus performants en matière de promotion touristique.

**Votre Rapporteur spécial** a alors proposé un amendement visant à prélever 4,9 millions d'euros sur le programme *Interventions territoriales de l'État*, portant sur toutes les actions de ce programme, pour les affecter au programme *Tourisme*. Il a retiré l'amendement qu'il avait précédemment proposé. **M. Michel Bouvard, Président**, a également retiré son amendement au profit du nouvel amendement de M. Pascal Terrasse.

La commission des Finances a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° II-169**).

Puis, **vo**tre **Rapporteur spécial** s'en remettant à la sagesse de la Commission, compte tenu de l'adoption de cet amendement, celle-ci a *adopté* les crédits de la mission *Politique des territoires* ainsi modifiés et *vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption.*



## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION

**Amendement n° II-169 présenté par M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial de la commission des Finances, et par M. Michel Bouvard :**

### ARTICLE 34

#### État B

#### Mission "Politique des territoires"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

Programmes	<i>(en euros)</i>	
	+	-
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique <i>dont titre 2</i>	0	0
Information géographique et cartographique <i>dont titre 2</i>	0	0
Tourisme <i>dont titre 2</i>	4.900.000 0	0
Aménagement du territoire <i>dont titre 2</i>	0	0
Interventions territoriales de l'Etat <i>dont titre 2</i>	0	4.900.000 0
<b>TOTAUX</b>	<b>4.900.000</b>	<b>4.900.000</b>
SOLDE	0	

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Afin de répondre à la fois aux objectifs d'aménagement du territoire et de modernisation des équipements du tourisme social, un programme de consolidation des équipements de tourisme social a été mis en place pour la période 2002-2006. Ce plan prévoyait un financement de 27,44 millions d'euros sur le budget du Tourisme, complétés par 9,15 millions d'euros provenant du Fonds d'aménagement du territoire pour le financement des travaux menés dans les zones rurales et en moyenne montagne. Depuis son lancement, ce plan a permis la réhabilitation de près de 28.000 lits et la poursuite de la mise aux normes des établissements. Fin 2005, à un an de l'échéance prévue pour sa réalisation, les subventions accordées sur le budget du tourisme n'atteignaient que 44 % du montant programmé.

Or, depuis la loi de finances pour 2005, aucun crédit n'a été inscrit au programme *Tourisme* pour cette action en loi de finances initiale et la programmation 2005 n'a pu être établie que grâce au report de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2004. En effet, lors de la discussion budgétaire de l'automne 2004, il n'avait été inscrit pour ce programme qu'une dotation en crédits de paiement. Sur l'intervention unanime des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, le ministère délégué était parvenu à obtenir l'ouverture de 2 millions d'euros d'autorisations de programme en loi de finances rectificative. Une opération similaire n'avait pu être mise en œuvre pour 2006 en raison de la mise en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances qui limite les possibilités de report. C'est pourquoi le Gouvernement a recherché une nouvelle voie de financement consistant en la mobilisation d'une partie des excédents de l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances. À cette fin, un fonds de concours a été créé mais le montage de la dotation n'a pas été finalisé et **le ministère délégué reste redevable de 11,2 millions d'euros dont 4,9 millions correspondent à des factures qu'il n'a pu honorer.**

Il résulte de ces blocages, une situation catastrophique pour les associations qui ont engagé des programmes de rénovation sur la base des engagements pris à leur égard. Nombreuses sont celles dont l'équilibre est mis en péril et qui se voient contraintes de contracter de coûteux prêts à court terme par les banques qui réclament des assurances sur des échéanciers que, faute de disposer des crédits nécessaires, le ministère est dans l'impossibilité de donner.

Le présent amendement vise donc à répondre à cette urgence en abondant les crédits de paiement du programme *Tourisme* d'un montant correspondant aux dettes contractées par le ministère. Les économies correspondantes sont prévues, à due concurrence, sur chacune des actions du programme *Interventions territoriales de l'État* qui resterait bien doté avec 63,1 millions d'euros.

\*

\* \*

## ANNEXE

### Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

– M. David Appia, Ministre Conseiller, Chef de la mission économique française à Rome

– M. Yves Aubin de La Messuzière, Ambassadeur de France en Italie

– M. Thierry Baudier, Directeur général de Maison de la France

– M. Marc Béchet, Directeur général du Comité régional du Tourisme de Rhône-Alpes

– M. Fabien Berdah, Directeur de la Fédération nationale des comités régionaux du tourisme

– M. Didier Bourguignon, Chef de la mission économique française à Milan

– Monsieur Renaud Lévy, Consul général de France à Milan

– M. Eugenio Magnani, Directeur général de l'ENIT

– M. Jean Mathis, Délégué régional au Tourisme en Rhône-Alpes

– M. Georges Mochot, Président de la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI)

– M. Michel Peyre, Directeur de Maison de la France en Italie

– M. Frédéric Pierret, Directeur du Tourisme et M. Ronald Davies, Sous-directeur de l'administration générale et de l'évaluation interne

– M. Patrick Samuel, Directeur général de l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances

– M. Vincent Toulotte, Directeur de Maison de la France à Amsterdam

– M. Marc Watkins, Président du Comité pour la modernisation de l'hôtellerie française

\*

\* \*