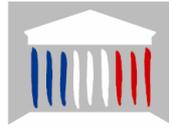


Document
mis en distribution
le 5 novembre 2005



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 22

POLITIQUE DES TERRITOIRES

TOURISME

Rapporteur spécial : M. PASCAL TERRASSE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005	9
A.- L'EXECUTION DU BUDGET DE 2004	9
1.- Les dépenses en personnel	10
2.- Les dépenses de fonctionnement	10
3.- Les dépenses d'intervention	11
4.- Les dépenses en capital	12
B.- L'EXÉCUTION DU BUDGET EN COURS	14
1.- Les dépenses ordinaires	15
2.- Les dépenses en capital	15
II.- LA PRÉSENTATION DU BUDGET DU TOURISME DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001	17
A.- LA PLACE ET LE PERIMETRE DU PROGRAMME «TOURISME»	17
B.- LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME	19
C.- LES MODALITES DE GESTION DU PROGRAMME	22
D.- LES DEPENSES FISCALES RATTACHEES AU PROGRAMME	23
III.- LA PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE	27
A.- LES MISSIONS CONFIEES A MAISON DE LA FRANCE	28
B.- LES MISSIONS DE PROMOTION ASSUREES PAR LES SERVICES DU MINISTERE	32
C.- LA PROMOTION DES SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS	32
D.- LES INDICATEURS ASSOCIES	33
IV.- L'ÉCONOMIE DU TOURISME	35
A.- L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OFFRE TOURISTIQUE	35
1.- Les missions d'observation et de développement de l'offre	35
2.- Les interventions en faveur de l'économie touristique	39
3.- Les indicateurs associés	41

B.– LES INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR DE L’OFFRE TOURISTIQUE	42
1.– L’investissement locatif dans les résidences de tourisme	42
2.– La réhabilitation de l’immobilier touristique : le dispositif des ORIL et VRT	44
C.– LE CAS DU LITTORAL LANGUEDOC-ROUSSILLON	46
V.– L’ACCÈS AUX VACANCES	51
A.– L’ACTION ET LES CRÉDITS	52
1.– Les dépenses de fonctionnement, la Bourse Solidarité Vacances	53
2.– Les dépenses d’intervention	54
B.– LE CHEQUE-VACANCES	58
1.– La progression du chèque-vacances	58
2.– Les subventions au tourisme social	60
VI.– L’ACTION SOUTIEN	63
EXAMEN EN COMMISSION	69

Les autres programmes de la mission « *Politique des territoires* » font l’objet du rapport spécial de M. Louis Giscard d’Estaing (Doc. AN n° 2568, annexe n° 21).

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, seulement 28 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

**COMPARAISON PAR ACTION ET TITRE DES CREDITS
DEMANDES POUR 2006 / A LA LFI POUR 2005**

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 2006	Fonds de concours attendus en 2006
01. Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire						
PLF 2006	7.334.000	29.665.000		335.000	37.334.000	
LFI 2005	7.067.000	30.967.127		322.989	38.357.116	
02. Économie du tourisme						
PLF 2006	10.040.000	5.178.000		14.335.000	29.553.000	1.670.000
LFI 2005	9.767.000	5.113.471	5.517	14.998.792	29.884.780	
03. Accès aux vacances						
PLF 2006	1.138.000	500.000		2.207.000	3.845.000	
LFI 2005	1.247.000	500.000		2.244.406	3.991.406	
04. Soutien au programme						
PLF 2006	2.856.000	6.000.000	200.000		9.056.000	
LFI 2005	2.814.300	5.976.182	110.908		8.901.390	
Totaux PLF 2006	21.368.000	41.343.000	200.000	16.877.000	79.788.000	1.670.000
<i>Totaux LFI 2005</i>	<i>20.895.300</i>	<i>42.556.780</i>	<i>116.425</i>	<i>17.566.187</i>	<i>81.134.692</i>	

Source : PLF 2006

CREDITS 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 2006	Fonds de concours attendus en 2006
01. Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire						
PLF 2006	7.334.000	29.665.000		335.000	37.334.000	
LFI 2005	7.067.000	30.967.127		322.989	38.357.116	
02. Économie du tourisme						
PLF 2006	10.040.000	5.178.000		12.982.000	28.200.000	1.670.000
LFI 2005	9.767.000	5.113.471	5.517	11.709.142	26.595.130	
03. Accès aux vacances						
PLF 2006	1.138.000	500.000		2.070.000	3.708.000	
LFI 2005	1.247.000	500.000		2.919.056	4.666.056	
04. Soutien au programme						
PLF 2006	2.856.000	6.000.000	200.000		9.056.000	
LFI 2005	2.814.300	5.976.182	110.908		8.901.390	
Totaux PLF 2006	21.368.000	41.343.000	200.000	15.387.000	78.298.000	1.670.000
<i>Totaux LFI 2005</i>	<i>20.895.300</i>	<i>42.556.780</i>	<i>116.425</i>	<i>14.951.187</i>	<i>78.519.692</i>	

Source : PLF 2006

INTRODUCTION

L'observation de quelques grands indicateurs de l'économie touristique confirme une tendance qui s'installe depuis 2001 : la baisse du solde touristique de la France. De graves événements survenus dans le monde ou en France avaient expliqué l'amorce de la tendance avec une baisse des échanges internationaux et la perte de clientèles à fort pouvoir d'achat. Désormais ces faits ne suffisent plus à expliquer que nos échanges touristiques se soient soldés par une baisse de 14,5 % en 2003 puis de 15,7 % en 2004. **Pour la première fois depuis 15 ans, le tourisme n'est plus, en 2004, le premier poste excédentaire de la balance des biens et des services.** Malgré un léger progrès des recettes qui se sont établies à 32,8 milliards d'euros, le résultat enregistré n'est plus que de 9,8 milliards d'euros, derrière celui de l'automobile (12,2 milliards d'euros) mais toujours devant celui de l'agroalimentaire (6,5 milliards d'euros). C'est, en effet, la progression des dépenses des Français à l'étranger qui est à l'origine de ce nouveau résultat. En hausse constante depuis plusieurs années, elle a connu une nette accélération pour atteindre 8,7 % entre 2003 et 2004. En outre, les premières analyses de la saison 2005 semblent confirmer le phénomène.

Cette « évasion » des touristes français de l'hexagone s'inscrit dans un contexte où l'industrie touristique française n'a pas réussi à capter sa part du regain de dynamisme observé chez ses concurrents. Tandis que les recettes de l'Espagne progressaient de 7 % et celles de l'Italie de 4 %, les recettes françaises n'ont enregistré qu'un petit mieux de 1,5 % et sont encore loin de retrouver les 33,7 milliards d'euros et 34,2 milliards d'euros réalisés en 2001 et 2002.

Cette dégradation des performances du tourisme français a été à l'origine d'une mobilisation des pouvoirs publics avec, notamment, la réunion de deux comités interministériels du tourisme en 2003 et 2004 auxquels le Premier ministre a participé. Les décisions prises lors de ces réunions se sont principalement traduites par un renforcement de l'effort de promotion de la destination France sur les marchés étrangers, une réorganisation des moyens mis en œuvre pour l'amélioration de l'offre et la promesse d'une réflexion sur le développement de la demande intérieure et l'aide au départ des Français.

Parallèlement, les acteurs du tourisme et les collectivités territoriales déploient des efforts considérables pour assurer le développement de leur offre malgré l'extraordinaire complexité des dossiers qu'ils ont à porter et l'importance des investissements à réaliser. Certaines de ces actions sont menées à bien grâce au concours de l'État, notamment par son assistance technique ou financière par le biais des contrats de plan. La nature même de l'offre touristique française, constituée de formes multiples et animée par une multitude d'entreprises, très petites pour la plupart, nécessite qu'elle soit « fédérée » par des outils, notamment technologiques, qui lui permettent de parvenir à la connaissance du plus large public et facilitent sa commercialisation.

Cependant, malgré une apparente prise de conscience au sommet de l'État, l'importance économique du tourisme et le besoin d'une politique pour le soutenir parviennent difficilement à s'imposer comme une évidence. Ce constat s'illustre particulièrement dans la manière dont les crédits du ministère délégué au tourisme sont traités, notamment dans le cadre de la gestion budgétaire. Il s'illustre également par les freins qui s'opposent à la mise en œuvre d'une véritable politique encourageant et facilitant le départ en vacances de nos concitoyens dans notre pays.

I.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005

A.- L'EXECUTION DU BUDGET DE 2004

Les dotations ouvertes par la loi de finances initiale se sont élevées à 70,530 millions d'euros en crédits de paiement, montant de 6,32 % inférieur à celui des dotations initiales de 2003, et à 12,025 millions d'euros en autorisations de programme, montant réduit de 16,52 % par rapport à l'exercice précédent.

2,072 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés, en totalité sur le titre IV, par le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004. Par ailleurs, un total de 5,895 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 7,967 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 2,92 % des crédits ouverts, ce qui dépasse largement le taux des crédits annulés sur l'ensemble des budgets civils (0,70 %).

Inversement, le budget du Tourisme a bénéficié de 5,454 millions d'euros de crédits de reports dont 0,822 million d'euros en dépenses ordinaires et 4,632 millions d'euros de dépenses en capital ; il a, par ailleurs été abondé par une dotation, en loi de finances rectificative, de 0,659 million d'euros de crédits de paiement auxquels s'est ajoutée une dotation de 1,223 million d'euros rattachée par fonds de concours. Les crédits se sont donc ainsi accrus de 7,336 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, les crédits utilisables ont été de 69,9 millions d'euros, c'est-à-dire un montant en baisse de 19,4 % par rapport à ceux de 2003 et de 31,4 % par rapport à 2001.

DOTATIONS FINALES DES CRÉDITS DU TOURISME

(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004
101,91	100,35	86,72	69,9

Les crédits ont été consommés à hauteur de 65,282 millions d'euros (contre 80,7 millions d'euros en 2003), soit un taux de consommation global de 93,29 %, un taux similaire à celui de 2003 (93,08 %).

La consommation des crédits des titres III et IV s'est établie respectivement à hauteur de 92,42 %, (95,4 % en 2003) et 94,43 %, (98,76 % en 2003). En ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits utilisables ont été consommés à hauteur de 91,27 %, (78,10 % en 2003).

SITUATION DES CREDITS ET DES DEPENSES DU TOURISME

(en millions d'euros)

	Crédits utilisables			Dépenses			Taux de consommation (en %)		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Titre III	17	17,4	16,66	14	16,6	15,40	82,55	95,4	92,42
Titre IV	56,4	48,3	38,65	46,8	47,7	36,57	82,98	98,76	94,61
Titre V	0,4	-	-	0	-	-	0	-	-
Titre VI	26,5	21	14,58	14,2	16,4	13,31	53,58	78,10	91,27
Total	100,3	86,7	69,9	75,0	80,7	65,28	74,83	93,08	93,39

Source : Ministère du Tourisme.

1.– Les dépenses en personnel

Les crédits destinés aux rémunérations et aux dépenses connexes ont été arrêtés en loi de finances initiale à 14,515 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 214 des 320 emplois inscrits au budget du ministère du Tourisme, les crédits nécessaires, 5,895 millions d'euros, ainsi que les emplois correspondants lui ont été transférés par un arrêté du 26 août 2004. Les crédits des chapitres de personnel du Tourisme ont, en conséquence, été ramenés à 8,549 millions d'euros (un montant sensiblement égal à celui de 2003, 8,485 millions d'euros). Ils ont été consommés à hauteur de 87,35 %, contre 93,7 % en 2003.

2.– Les dépenses de fonctionnement

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sur les deux chapitres de dépenses de fonctionnement se montaient à 7,215 millions d'euros, un niveau proche de celui de 2002, soit en repli par rapport aux dotations de la loi de finances pour 2003 (8,018 millions d'euros).

Compte tenu des mouvements de crédits intervenus en cours de gestion, la dotation finale pour les dépenses de fonctionnement du ministère a atteint 8,113 millions d'euros, en dessous de celle de l'exercice précédent (8,914 millions d'euros). Ces crédits ont été consommés à 97,77 %, un taux similaire à celui de 2003, 97,31 %.

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

Ce chapitre, doté en loi de finances initiale de 7,2 millions d'euros, regroupe, 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 0,235 million d'euros et par des fonds de concours pour 1,223 million d'euros. En revanche, la loi de finances rectificative lui a ôté 0,565 million d'euros. Sa dotation finale s'est donc élevée à 8,093 millions d'euros.

La consommation des crédits ouverts sur ce chapitre s'est élevée à 7,912 millions d'euros, soit un taux de 97,76 %, proche de celui de 2003, 97,35 %. Les forts taux de consommation concernent l'ensemble des crédits ouverts. Enfin, les crédits de fonctionnement des délégations régionales au tourisme ont été consommés à 98,86 % et, comme lors de l'exercice précédent, ceux du service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM) à 100 %.

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

Les dépenses de ce chapitre, 19.380 euros, ont dépassé le montant des crédits évaluatifs fixés, comme l'année précédente, à 15.245 euros.

3.– Les dépenses d'intervention

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

Il a été doté en loi de finances initiale de 38,25 millions d'euros, montant de 7,2 % inférieur à celui de 2003 (41,686 millions d'euros). Compte tenu des mouvements intervenus en cours d'année : des reports de crédits d'un montant de 0,572 million d'euros, d'une ouverture de 1,904 million d'euros en loi de finances rectificative et de l'annulation de 2,072 millions d'euros, la dotation finale du chapitre a atteint 38,655 millions d'euros, de 19,96 % inférieure à celle de 2003 (48,295 millions d'euros) et de 31,5 % inférieure à celle de 2002 (56,474 millions d'euros).

Les crédits ont été consommés à hauteur de 94,61 %. Ils ont été majoritairement engagés au niveau central, les délégations de crédits ne représentant que 7,79 % de l'enveloppe disponible, soit 3,012 millions d'euros, un montant très faible rapporté à celui engagé en 2003, 10,3 millions d'euros.

Constituant plus de 76 % des crédits inscrits à ce chapitre, l'article 50 « Promotion à l'étranger : GIE Maison de la France » a reçu une dotation initiale de 29,3 millions d'euros. Sa dotation finale ne s'est, cependant, établie qu'à 28,3 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. L'apport du ministère du Tourisme, hors personnel mis à disposition, a représenté pour le groupement d'intérêt économique 24,487 millions d'euros (hors taxes) sur un budget total de 49,11 millions d'euros, soit 49,9 % de ses ressources de l'année 2004. Compte tenu de ses ressources de partenariat et de ses recettes diverses, l'ensemble des dépenses effectuées par Maison de la France, ou à son initiative, a atteint 61,4 millions d'euros en 2004 (63,4 millions d'euros en 2003).

Deuxième par l'importance de ses dépenses, l'article 21 « Interventions stratégiques », doté d'un montant initial de 5,356 millions d'euros, a vu sa dotation finale s'établir à 6,240 millions. Le taux de consommation de ces crédits a été de 81,22 %, en repli par rapport à l'exercice de 2003 où il avait atteint 99,47 %, du fait d'une importante réduction de la dotation (5,974 millions d'euros contre 9,663 millions d'euros en 2002).

L'essentiel des crédits de cet article a servi à subventionner des fédérations nationales ou groupements à vocation touristique tels que le Groupement d'intérêt public « Bourses solidarité vacances ». En 2004, cinq structures ont reçu une subvention supérieure à 100.000 euros : La Fédération nationale des offices de tourisme et des syndicats d'initiative (FNOTSI), le Conseil national des villes et villages fleuris, l'Association Informatique Multimédia Tourisme (AIMT) qui développe une nouvelle version du serveur ResinFrance, l'association Tourisme et handicaps, chargée de la gestion du label « Tourisme et Handicap » et l'Association Lille Horizon 2004 créée pour la mise en œuvre de l'année européenne de la culture.

Par ailleurs, figure 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 désormais intégré au GIP ODIT France. Cette subvention a atteint 1,836 million d'euros (2,019 millions d'euros en 2003).

Au titre de l'observation économique, la dotation initiale de l'article 10, 0,316 million d'euros, a été amputée de 63.200 euros et, par suite, réduite à 0,252 million d'euros (0,495 million d'euros en 2003). Cette somme a constitué la subvention de l'Observatoire National du Tourisme (ONT), association dissoute en décembre 2004 et dont les fonctions sont désormais exercées par ODIT France.

Enfin, s'agissant du développement territorial du tourisme, l'article 33, concernant les contrats de plan État-régions, a reçu une dotation initiale de 3,210 millions d'euros (7,25 millions d'euros en 2003). À la suite de divers mouvements, dont le report de 0,5 million d'euros et l'ouverture, en LFR de 0,8 million d'euros, sa dotation finale a atteint 3,793 millions d'euros (10,658 millions d'euros en 2003). Ces crédits ont uniquement fait l'objet de délégations au profit des régions, mais ces délégations n'ont atteint que 2,983 millions d'euros, soit 97,35 % du montant disponible et 78,65 % de la dotation. En 2003, les délégations de crédit sur cet article s'étaient élevées à 10,157 millions d'euros, soit 95,29 % des crédits.

Les crédits de l'article 34 « Développement territorial du tourisme – autres opérations », dont la dotation, 68.000 euros, n'a pas varié en cours d'exercice, ont servi, dans leur intégralité, à subventionner de multiples associations locales ainsi que des associations nationales dans le cadre d'actions ponctuelles. En 2003, la dotation correspondante, fixée initialement à 251.400 euros, s'était finalement établie à 207.435 euros et avait été consommée à 86,12 %.

4.– Les dépenses en capital

Jusqu'en 2002, les dépenses en capital du budget de tourisme étaient inscrites aux titres V et VI, comportant chacun un chapitre unique : 56-01 –Études diverses et autres équipements et 66-03 - Développement territorial du tourisme. Le chapitre 56-01 ayant disparu en 2003, l'ensemble des dépenses en capital

figure désormais sur l'unique chapitre du titre VI qui comporte trois articles consacrés : aux contrats de plan État-régions (article 10), programmes d'aménagement touristique (article 20) et au programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif (article 30).

a) Les autorisations de programme

La loi de finances initiale a fixé le montant des autorisations de programme à 12,025 millions d'euros (14,405 millions d'euros en 2003). Cette dotation a été complétée par 1,019 million d'euros d'autorisations de programme restées disponibles au 31 décembre 2003. La dotation en autorisations de programme s'est, de ce fait, élevée à 13,044 millions d'euros (30,082 millions d'euros en 2003, 40,62 millions d'euros en 2002).

Cependant, compte tenu d'un gel de 2,02 millions d'euros maintenu jusqu'au 31 décembre 2004, le montant des autorisations de programme réellement utilisables au cours de la gestion a été de 11,024 millions d'euros.

Au 31 décembre, le déblocage des gels, l'annulation des autorisations de programme dormantes pour 0,63 million d'euros et l'annulation, en loi de finances rectificative de 0,017 million d'euros, la dotation en autorisations de programme s'est finalement établie à 12,395 millions d'euros. La consommation s'est élevée à 9,845 millions d'euros (29,026 millions d'euros en 2003), soit 79,43 % de la dotation finale et 94,9 % des crédits épargnés par les gels.

b) Les crédits de paiement

Les crédits de paiement, votés en loi de finances initiale, se sont élevés à 10,55 millions d'euros (11,15 millions d'euros en 2003). Ils ont été augmentés par les reports, pour un montant de 4,632 millions d'euros. Cependant, la mise en réserve de 2 millions d'euros, maintenue, à hauteur de 1,75 million d'euros, jusqu'au 31 décembre a réduit à 13,432 millions d'euros, l'enveloppe des crédits utilisables.

Au 31 décembre, le déblocage de la réserve et l'annulation, par la loi de finances rectificative, de 0,6 million d'euros, ont laissé une dotation de 14,582 millions d'euros (21,029 millions d'euros en 2003 et 26,855 millions d'euros en 2002).

13,432 millions d'euros ont été engagés (18,230 millions d'euros en 2003). Le taux de consommation des crédits s'élève à 92,11 % des crédits utilisables et 100 % des crédits réellement disponibles compte tenu de la date de levée du gel.

L'importance de ce taux traduit l'insuffisance des crédits de paiement accordés au tourisme rapportés, notamment, aux engagements contractés par l'État à l'égard des régions. On peut souligner que les dépenses en capital des années précédentes, déjà affectées par les vicissitudes de la gestion budgétaire, avaient

atteint 16,402 millions d'euros en 2003 et 14,2 millions d'euros en 2002. Les dépenses effectuées en 2004 se sont réparties entre des opérations relatives aux contrats de plan pour 11,249 millions d'euros, des aménagements touristiques pour 0,547 million d'euros, et des opérations concernant le programme de consolidation des hébergements du tourisme social à hauteur de 1,512 million d'euros, contre 2,828 millions d'euros en 2003.

Sur ces dernières dépenses, comme l'a souligné la Cour des comptes, la régulation budgétaire a réduit les crédits de paiement à 58 % de la dotation initiale, induisant le report de nombreux programmes immobiliers. La Cour a, ainsi, constaté que « *se trouvaient en instances, fin 2004, (...) des crédits de paiement pour un montant de plus de 18 millions d'euros correspondant à des opérations terminées.* »⁽¹⁾. Dans le même rapport, la Cour a dénoncé les effets des réductions de crédits qui ont « *de nouveau aggravé les conditions dans lesquelles l'État est en mesure de satisfaire à ses obligations contractuelles* ». Concernant le budget du tourisme dans son ensemble, elle précise : « *Les mesures de régulation appliquées aux crédits disponibles sur les chapitres 44-01 « Développement de l'économie touristique » et 66-03 « Développement territorial du tourisme » ont conduit à ce que n'aient été respectivement réalisés, à la fin 2004, que 49 % (34,3 millions d'euros sur 69,8 millions d'euros) et 32 % (44 millions d'euros sur 133,9 millions d'euros) des opérations prévues par les contrats de plan État-régions 2000-2007* ».

B.— L'EXÉCUTION DU BUDGET EN COURS

Les dotations ouvertes par la loi de finances initiale s'élevaient à 73,07 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 3,6 % par rapport à 2004 et à 12,03 millions d'euros en autorisations de programme, une dotation sensiblement égale à celle de l'exercice précédent. Compte tenu des reports et d'un rattachement de fonds de concours, la dotation en crédits de paiement s'est établie à 77,289 millions d'euros au terme du premier semestre 2005.

Le montant des reports s'est élevé à 3,532 millions d'euros contre 5,454 millions d'euros en 2004. Il correspond au reliquat de la gestion précédente, soit 1,528 million d'euros, auquel se sont ajoutés 2,004 millions d'euros ouverts, en loi de finances rectificative, sur les titres III et IV. Le montant des reports en dépenses ordinaires, 2,259 millions d'euros, a bénéficié principalement au chapitre 44-01 « Développement de l'économie touristique », pour 2,076 millions d'euros. Le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » a, lui, bénéficié de 0,180 million d'euros. Quant aux dépenses en capital, les reports, de plein droit, ont atteint 1,273 million d'euros en crédits de paiement et de 0,547 million d'euros en autorisations de programme.

Toutefois, les mesures de gels de crédits, portant sur 18,2 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, maintenues jusqu'au 10 août, n'ont

(1) Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire 2004

laissé disponible qu'une dotation de 59,707 millions d'euros. À cette date, un dégel de 1,5 million d'euros sur le chapitre 34-98 et 4,5 millions d'euros sur le chapitre 44-01 a été accordé, laissant disponible une dotation de 65,707 millions d'euros, inférieure de près d'un million d'euros à celle de 2004, déjà en repli de 20 millions d'euros par rapport à la dotation disponible de 2003.

1.– Les dépenses ordinaires

En ce qui concerne les *dépenses de fonctionnement*, la dotation initiale, fixée à 9,115 millions d'euros, a été abondée par un report de crédits d'un montant de 0,18 million d'euros (dont 100.000 euros ouverts en loi de finances rectificative) et le rattachement de fonds de concours pour 1,433 million d'euros, s'établissant donc à 10,728 millions d'euros. Cependant, jusqu'au 10 août, une mesure de gel a touché 1,68 million d'euros de ces crédits. De ce fait, à cette date, les délégations régionales au tourisme n'avaient pu recevoir que 40 % de leurs dotations et les services centraux 60 %. Un gel résiduel de 2 % continue d'affecter le chapitre 34-98 dont le taux d'engagement au 19 août se situait à 86 %.

Quant aux *crédits d'intervention*, dont la dotation initiale, 38,77 millions d'euros, a été abondée par un report de crédits de 2,07 millions d'euros (dont 1,9 million d'euros ouverts en loi de finances rectificative), ils ont été affectés par un gel portant sur 14,97 millions d'euros. Le 10 août, 4,5 millions d'euros ont été « dégelés », ramenant à **26 % le taux des crédits gelés**. Ces difficultés d'exécution budgétaire ont particulièrement affecté les crédits inscrits à l'article 33, destinés aux contrats de plan État-régions dont 35 % seulement ont été délégués à l'issue du premier semestre. Les crédits de l'article 50 ont, eux, été ordonnancés à 87 %, conformément à l'objectif prioritaire de promotion du tourisme français.

2.– Les dépenses en capital

La dotation initiale en autorisations de programme du budget du tourisme, qui est inscrite sur le chapitre 66-03 « Développement territorial du tourisme », a été fixée à 12,030 millions d'euros. Elle a été abondée par les reliquats disponibles sur les autorisations de programme des exercices antérieurs pour un montant de 547.664 euros et par la loi de finances rectificative pour 2004 pour un montant de 2.002.500 euros, s'élevant donc au total à 14,580 millions d'euros.

Les autorisations de programme subissent une mesure de gel portant sur 4 millions d'euros, soit 27 % de ces crédits, ne laissant effectivement utilisables que 10,580 millions d'euros.

Au 19 août 2005, le montant des autorisations de programme affectées, déléguées ou notifiées s'élevait à 3.635.915 euros, soit 34 % du montant utilisable. Ce taux devait être augmenté, au début du troisième trimestre, du fait de la délégation de la deuxième tranche d'autorisations de programme destinées aux contrats de plan État-régions, pour plus de 2,3 millions d'euros, et de la mise en œuvre de la programmation pour 2005 du plan de consolidation de l'équipement du tourisme social pour 2,6 millions d'euros.

En crédits de paiement, la dotation initiale, 9,415 millions d'euros, a été abondée par un report de crédits de 1.272.813 euros mais minorée par un gel de 1.555.341 euros, soit de 15 %.

La proportion des crédits de paiement délégués a atteint 100 % des crédits disponibles, soit 9.131.531 euros, dès avant la fin du mois d'août.

En outre, à la même date, l'exécution de la dépense au niveau local montre un taux de mandatement relativement élevé pour les trois articles : sur l'article 10 « Contrats de plan État-régions », 77 % des crédits délégués ont été mandatés, sur les articles 20 « Programmes d'aménagement touristique », et 30 « Programme de consolidation des hébergements de tourisme social », ce taux atteint respectivement 88 % et 85 %.

Comme lors de l'exercice précédent, ces taux de consommation particulièrement élevés témoignent d'un manque évident de crédits et, notamment de crédits de paiement et reflètent les difficultés de gestion que vit le ministère du Tourisme dont les dettes s'accroissent et pénalisent, en particulier, de nombreux maîtres d'ouvrage privés.

II.– LA PRÉSENTATION DU BUDGET DU TOURISME DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

La définition du programme « Tourisme » et sa place dans la maquette générale du budget de l'État résultent d'un long processus de dialogue, établi parallèlement à la mise en place de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'Équipement.

Initialement, le ministère de l'Équipement avait prévu de regrouper les crédits du ministère délégué au tourisme dans l'une des cinq missions qu'il était envisagé de créer en son sein, intitulée « Aménagement, logement et tourisme ». Cette organisation a été critiquée par la mission d'information de votre Commission des finances en ce qu'elle ne permettait pas l'identification des moyens consacrés à la politique d'aménagement du territoire et qu'elle manquait de lisibilité. Suivant les recommandations de la mission, le Gouvernement a introduit, dans la nouvelle version de sa maquette, une mission interministérielle dédiée à la « Politique des territoires » dont le tourisme constitue l'un des cinq programmes. Le programme « Tourisme », dans cette dernière configuration, a fait l'objet d'un audit de la part du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). La mission mise en place par le CIAP, composée d'un inspecteur général des finances, d'une inspectrice de l'administration et d'un inspecteur général du tourisme, a réalisé une analyse très précise du programme. Les préconisations de son rapport d'audit, dont certaines rejoignent les remarques formulées par votre Commission et par la Cour des comptes, ont, dans de nombreux cas, été prises en compte par la Direction du tourisme, notamment pour la définition des objectifs et indicateurs présentés à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de juillet dernier.

A.– LA PLACE ET LE PERIMETRE DU PROGRAMME « TOURISME »

Le ministère de l'Équipement a, en application de l'article 7 de la loi organique précisant la notion de programme, considéré que l'ensemble des activités assurées par l'acteur administratif unique qu'est le ministère délégué au tourisme recouvrait le champ d'une politique publique singularisée et que le budget du tourisme correspondait à un unique programme regroupant les moyens consacrés par le ministère délégué au tourisme à la mise en œuvre de la politique touristique de la France.

Cette interprétation a été critiquée, notamment par le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP), plusieurs voix avaient, en effet, préconisé le rattachement du programme « Tourisme » à une mission consacrée au développement économique. Toutefois, cette préconisation n'a pas été retenue et l'inscription du programme « Tourisme » à la Politique des territoires a été validée par le ministère de l'économie ainsi que par le cabinet du Premier ministre. Ce débat illustre combien est délicate la caractérisation d'une politique dont les

objectifs revêtent divers aspects. Néanmoins, comme l'a reconnu la mission du CIAP, il est indéniable que l'activité touristique contribue à l'aménagement du territoire. L'une des finalités de l'action publique est, en particulier, d'étendre à l'ensemble du pays le développement de ce secteur économique dont 80 % des activités s'exercent sur 20 % du territoire. La politique touristique, à travers plusieurs de ses outils, tend également à favoriser, notamment dans les zones rurales, la réalisation de projets s'inscrivant dans le cadre du développement durable et dans celui du maintien d'activités répondant à la fois aux besoins des vacanciers et des populations permanentes. Dans certains espaces, notamment sur la bande côtière où les évolutions démographiques tendent à exercer des pressions de plus en plus fortes, cette politique doit obligatoirement s'inscrire dans l'ensemble des politiques de développement durable du territoire.

Il a également été reproché au programme, compte tenu de la faiblesse des crédits qui lui sont affectés, de ne pas refléter l'importance des financements publics consacrés au tourisme. Dans son avis, le CIAP a estimé que le programme devrait rassembler l'ensemble des crédits d'État ayant directement pour objet le développement de l'activité touristique et les dépenses fiscales consenties dans le même but. Sans méconnaître l'intérêt d'un tel panorama exhaustif, le ministère du tourisme a estimé que sa réalisation risquait de se heurter à des difficultés de collecte et d'homogénéité des données. En ce qui concerne les mesures fiscales, leur coût est désormais intégré dans le Projet annuel de performances et le ministère envisage d'y faire également figurer les aides au tourisme social. Par ailleurs, il est à souligner que, depuis deux ans, le ministère réalise une enquête sur l'ensemble des financements publics du tourisme, aux niveaux européen, national et local.

Quant à l'architecture du programme, il se compose de quatre actions. Aux trois actions prévues par le projet initial, on a ajouté une action soutien permettant de faciliter la gestion budgétaire.

La première action, « *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 donc 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 quatre objectifs, l'un est transversal et assorti de trois indicateurs. Les trois autres correspondent aux trois actions du programme et sont déclinés en quatre indicateurs.

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 ODIT 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** « *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. Cet indicateur est élaboré à partir du budget hors taxe consolidé de Maison de la France pour l'année considérée. Il est défini par la part du partenariat dans le financement de Maison de la France et le montant des apports en valeur absolue. Le GIE est responsable de la synthèse et de la collecte des données de base (comptage manuel).

- **L'indicateur n° 2** « *Effet de levier induit par la subvention de l'État au GIP ODIT France sur d'autres sources de financement* » permet d'apprécier l'intérêt porté par les partenaires aux différentes actions du GIP. L'indicateur présente la part des financements des partenaires d'ODIT France dans la réalisation de l'ensemble des études faites pendant une année. Il présente aussi le montant du chiffre d'affaire hors taxe des ventes de publications, des cotisations des membres, du produit des assistances à maître d'ouvrage, et des produits encaissés à l'occasion des rencontres, des journées techniques et des ateliers animés par ODIT France.

- **L'indicateur n° 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. Le rôle de la Bourse Solidarité Vacances étant de favoriser le départ en vacances des personnes démunies en mettant à leur

disposition les moyens d'accueil et de transport collectés auprès des professionnels, l'indicateur présentera la valorisation de chaque catégorie d'offre de séjour et de transport collectée effectivement utilisée. Le montant total de l'offre effectivement utilisée, ainsi valorisée, est ensuite rapporté au montant de la subvention versée par le ministère délégué au tourisme.

Suivant les recommandations de la Mission d'information sur la LOLF, le ministère délégué au tourisme a donc enrichi ces indicateurs par la mise en évidence de données en valeur absolue. L'indicateur n° 2 permettra en outre de distinguer les études réalisées par ODIT France pour des partenaires nationaux de celles réalisées pour des États étrangers.

L'objectif n° 2 vise à « **Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques** ». Le maintien de la place de la France en tant que première destination touristique mondiale demande un ensemble d'actions d'information et de promotion de la destination France et de ses savoir-faire. C'est la mission de Maison de la France, GIE créé en 1987, 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° 4** « *Nombre de connexions au site franceguide.com* » Dans le cadre des actions de promotion du GIE, le site Internet « franceguide.com » est l'outil qui lui permet de proposer la destination France et de commercialiser l'offre touristique française. L'indicateur permettra donc 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. Cet indicateur, plus fidèle aux évolutions de la consommation touristique, s'est substitué au projet qui consistait à indiquer le nombre de voyageurs et agences de voyage qui, à l'étranger, proposent la destination France. Il serait, en outre, intéressant que puisse être comptabilisé le chiffre d'affaires généré par ces connexions.

- **L'indicateur n° 5** « *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 sera calculée à partir du coût d'une publicité dans chaque support.

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** ». Dans le contexte de compétition internationale de plus en plus vive, le développement du secteur du tourisme et de ses emplois passe nécessairement par une amélioration de la qualité de l'offre. C'est pourquoi le ministère chargé du tourisme et ses organismes associés ont décidé d'accompagner les démarches qualité entreprises par les professionnels du secteur, d'une part, en les sensibilisant à la nécessité d'établir des référentiels qualitatifs communs dans le cadre du Plan Qualité France et, d'autre part, en les conseillant sur les modalités concrètes d'adaptation de l'offre à la demande.

- **L'indicateur n° 6** « *Corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle* » permettra de prendre en compte l'ensemble des professions et des activités qui rejoindront la démarche mise en œuvre avec le Plan Qualité France. Il rendra compte, dans un premier temps, de l'évolution du nombre d'entreprises détentrices de la marque « Qualité Tourisme » et de l'évolution de leur fréquentation. Pour 2006, les informations relèvent de l'observation de la fréquentation effective des établissements et seront communiquées par les fédérations de professionnels. 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 sur la LOLF, reprises par le CIAP.

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° 7** « *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* » est établi par la sous-direction des politiques touristiques qui, à l'issue de la réunion de programmation annuelle, effectue pour chaque projet le calcul de la part de chaque source de financement. Les différentes sources de financements du programme sont les financements de l'État, correspondent d'une part, aux moyens apportés par le ministère chargé du tourisme et d'autre part, à ceux apportés par d'autres ministères dont la DATAR, et les autres financements correspondent d'une part, aux moyens apportés par les régions, les départements, les communes et l'Union européenne et d'autre part, aux financements privés apportés par l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV) et les maîtres d'ouvrage privés.

La présence de cet indicateur a suscité des remarques de la Cour des comptes et de la mission d'audit du CIAP au motif que l'inscription de crédits pour l'exécution du programme n'était pas assurée. S'il est exact que le projet de loi de finances pour 2005 ne proposait pas l'inscription de tels crédits, l'ouverture d'autorisations de programme a, à la demande unanime des parlementaires des deux assemblées, été obtenue en loi de finances rectificative pour 2004. Votre Rapporteur spécial souhaite voir dans le maintien de cet indicateur la volonté du ministère du Tourisme de poursuivre cette action de soutien indispensable et d'obtenir les crédits qui lui sont à nouveau refusés par le présent projet de loi de finances.

Dans le cadre du travail qu'il mène actuellement sur la création, en son sein, d'un pôle social, le ministère réfléchit à la réorientation de l'objectif n° 4 et à l'élaboration d'un indicateur qui rendrait également compte des aides à la personne. Dès à présent, le Projet annuel de performance du programme « Tourisme » fournit des données relatives à la politique sociale permettant l'accès de tous aux vacances, notamment aux émissions de chèques-vacances.

En outre, sans pouvoir être considérée comme un opérateur du ministère du fait qu'elle n'en reçoit ni subvention ni apport en nature, l'ANCV a été intégrée au PAP en raison de sa contribution à l'action de l'État en faveur de l'accès aux vacances. Les mesures d'exonération fiscale accordées aux bénéficiaires des chèques-vacances, figurent, par ailleurs, dans le programme « Tourisme ».

Enfin, sur la suggestion du CIAP, le ministère du Tourisme étudie la possibilité de faire figurer dans le rapport annuel de performance, en tant qu'indicateurs de contexte, des critères économiques portant notamment sur le nombre de nuitées, la dépense moyenne par touriste et le nombre d'emplois créés.

C.- LES MODALITES DE GESTION DU PROGRAMME

Le programme « Tourisme » sera 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, comprendra tous les crédits de personnel du titre II, les crédits de fonctionnement et d'investissement des titres III et V pour les dépenses indivises, et les crédits du titre VI qui concernent des interventions décidées au niveau national. Il sera 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 sera responsable d'un BOP local qui comprendra les crédits d'intervention du titre VI d'intérêt local, essentiellement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement des contrats de plan, et les crédits de fonctionnement et d'investissement des titres III et V nécessaires au fonctionnement des délégations. Chaque BOP local sera décliné en deux UO dont l'une regroupera les crédits de personnel et sera une émanation du BOP central. Le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer travaille actuellement à l'établissement d'une charte fixant les modalités de gestion de ces BOP locaux. Leur préparation et la définition des objectifs et des indicateurs opérationnels qui leur seront attachés seront réalisées dans ce cadre.

D.– LES DEPENSES FISCALES RATTACHEES 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.

ÉVALUATION DES DEPENSES FISCALES

DEPENSES FISCALES DONT L'OBJET PRINCIPAL CONTRIBUE AU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
110221	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements dans les résidences de tourisme situées dans certaines zones rurales	15	20	20
120112	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances	15	20	20
410110	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances	5	5	5
730205	Taux de 5,5 % sur l'hôtellerie	1.445	1.500	1.545
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	6	5

Source : PLF 2006

DEPENSES FISCALES CONTRIBUANT AU PROGRAMME SANS QUE CE SOIT LEUR OBJET PRINCIPAL

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
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.	0	ε ⁽¹⁾	1
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

1 : « ε » signifie que le coût est estimé à moins de 0,5 Million d'euros.

Source : PLF 2006

PRESENTATION DES CREDITS PAR TITRE ET CATEGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006
Titre 2. Dépenses de personnel	20.895.300	21.368.000	20.895.300	21.368.000
Rémunérations d'activité	14.659.000	15.208.000	14.659.000	15.208.000
Cotisations et contributions sociales	5.476.000	5.594.000	5.476.000	5.594.000
Prestations sociales et allocations diverses				
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	42.556.780	41.343.000	42.556.780	41.343.000
Dépenses de fonctionnement autres que celle de personnel	9.317.780	9.243.000	9.317.780	9.243.000
Subventions pour charges de service public	33.239.000	32.100.000	33.239.000	32.100.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	116.425	200.000	116.425	200.000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	116.425	200.000	116.425	200.000
Titre 6. Dépenses d'intervention	17.566.187	16.877.000	14.951.187	15.387.000
Transfert aux entreprises	175.115	169.000	175.115	154.000
Transfert aux collectivités territoriales	13.466.753	11.139.000	10.851.753	9.386.000
Transfert aux autres collectivités	3.924.319	5.569.000	3.924.319	5.847.000
Totaux hors fonds de concours prévus	81.134.692	79.788.000	78.519.692	78.298.000
Fonds de concours		1.670.000		1.670.000
Totaux, y compris fonds de concours prévus	81.134.692	81.458.000	78.519.692	79.968.000

Source : PLF 2006

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, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à 37,334 millions d'euros, et représente 46,79 % des crédits du programme.

Bien que le nombre d'arrivées de touristes étrangers reste stable, le solde des recettes touristiques se dégrade depuis l'année 2001 sous l'effet conjugué d'un tassement des recettes et de l'expansion des dépenses des Français à l'étranger. Ainsi, entre 2003 et 2004, le solde touristique s'est dégradé de 1,3 milliard d'euros, la hausse des dépenses, 8,7 % ayant été beaucoup plus soutenue que celle des recettes qui n'ont progressé que de 1,5 %. Pour la première fois depuis 15 ans, le tourisme n'est plus le premier poste bénéficiaire de la balance des paiements.

Malgré le retour des clientèles lointaines à fort pouvoir d'achat, essentiellement américaine (+6,4 %) et japonaise (+6,8 %), la fréquentation étrangère, en 2004, est restée stable sous l'effet d'un nouveau recul du nombre des touristes européens (-1,5 %). Cette rétractation de la plus grande part de notre clientèle (80 %) est d'autant plus inquiétante qu'elle touche les marchés britannique, allemand et néerlandais, qui, ensemble, en constituent 54 %. Un autre effet négatif de cette désaffection des clientèles proches mérite d'être signalé : en ayant des destinations plus diversifiées, ces clientèles contribuent à une meilleure répartition des activités touristiques sur notre territoire, tandis que les clientèles lointaines se concentrent essentiellement sur l'Ile-de-France. Ces constatations sont à rapprocher du dynamisme de destinations nouvelles et de certains des principaux concurrents de la France qui ont su développer une offre de qualité et en assurer la promotion. On notera, à cet égard, que l'Espagne a, en 2004, amélioré ses recettes du tourisme international de 7 % et qu'elle compte, en 2005, sur un accroissement de 3,2 % du nombre de ses visiteurs.

Face à ces évolutions, les orientations stratégiques de la promotion de la destination France sur les marchés étrangers ont abouti à la mise en place pour les années 2005 à 2010, d'un plan visant le renforcement de l'attractivité touristique de la France.

La réalisation des objectifs assignés à l'action n° 1 relève de services du ministère et surtout de Maison de la France, groupement d'intérêt économique qui regroupe 1.320 adhérents et dispose de 31 bureaux à l'étranger. Cet opérateur du ministère du Tourisme reçoit, en conséquence, une subvention de fonctionnement, fixée, pour 2006, à 29 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit près de 98 % des crédits de fonctionnement.

A.– LES MISSIONS CONFIEES A MAISON DE LA FRANCE

a) La stratégie de Maison de la France

L'action de Maison de la France s'appuie donc sur la stratégie validée par le Gouvernement, traduit dans le plan de « Stratégie Marketing » 2005-2010. Ce nouveau plan s'étend désormais sur une période de cinq ans, contre trois précédemment, laissant, toutefois, à Maison de la France la possibilité de faire évoluer son action en fonction des aléas de la conjoncture. En second lieu, cette stratégie marketing renonce à l'objectif d'allongement des séjours des étrangers pour rechercher la fidélisation des clientèles. La troisième rupture consiste à considérer le grand public comme cible prioritaire, tandis que les actions menées antérieurement visaient en premier lieu les professionnels. Ce nouveau choix vise à pallier le déficit d'image de la destination France et à s'adapter aux nouvelles tendances du tourisme, plus individuel, et à la place grandissante d'Internet dans la commercialisation des produits touristiques. Maison de la France prône, par ailleurs, une nouvelle analyse des potentialités des marchés étrangers afin de leur adapter des stratégies ciblées. Enfin, elle entend modifier le positionnement actuel de la promotion française, qui repose sur des facteurs d'image comme la culture, les séjours urbains ou la gastronomie, et ne met pas assez l'accent sur les spécificités de l'offre touristique française.

Les principales actions menées en 2005, se sont donc inscrites dans cette stratégie et les plans annuels ont été progressivement adaptés aux nouvelles orientations : augmentation des actions à destination du grand public, renforcement des actions en direction de la presse et maintien des actions en direction des réseaux de distribution.

Des actions de communication nouvelles ou utilisant de nouveaux supports ont été mises en place en direction du grand public sur de nombreux marchés. On peut, à cet égard, citer la campagne en ligne menée aux États-Unis qui s'est traduite, notamment, par l'envoi d'un message par e-mail à vingt-cinq millions de personnes, l'opération « courts séjours » organisée sur le marché britannique sous forme de suppléments dans la presse tirés à plus de 260 000 exemplaires, ou sur le marché espagnol, la diffusion d'une brochure spéciale France auprès des 700 000 membres du Royal Automobile Club catalan afin de stimuler les ventes de dernière minute.

Les actions en direction de la presse ont été renforcées, en particulier l'envoi de newsletters électroniques sur de nombreux marchés, la tenue de conférences de presse liées à des événements particuliers. La campagne « Les plus belles routes de France » a ainsi été lancée au Japon dans les locaux de l'Ambassade de France en présence de 200 journalistes. Les bourses touristiques et les actions de formation des agents de voyages à la destination France se sont également poursuivies sur de nombreux marchés.

Par ailleurs, les actions menées ont également eu comme objectif de favoriser l'étalement des séjours sur une plus large part du territoire, de désaisonnaliser le tourisme, de mettre en avant des produits à forte valeur ajoutée et de susciter une demande accrue pour les courts séjours. C'est ainsi que les actions de communication menées par le club littoral en faveur d'un allongement de la saison ont été amplifiées et déclinées sur les marchés allemand et britannique. Pour favoriser la diversification des lieux de séjours, une campagne de promotion des destinations de l'outre-mer a été mise en place et les séjours à la montagne en été valorisés. Enfin, dans l'optique d'un accroissement des courts séjours, les actions menées par le Club des grandes villes ont été diversifiées, notamment en direction du grand public, et des actions visant à mettre en avant l'animation et l'événementiel dans le cadre du patrimoine ont été initiées.

Maison de la France a, par ailleurs, renforcé ses partenariats. En particulier, des conventions spécifiques ont été passées avec des partenaires régionaux ou locaux dans le cadre de la valorisation d'événements particuliers tels que la « Mission Jules Verne », Cannes Shopping festival ou « Cézanne 2006 » et le Mondial de rugby qui aura lieu en 2007.

Constituant une innovation, une campagne « corporate » a été organisée sous forme d'annonces presse dans le quotidien le Monde au cours du mois de juin. La finalité de cette opération est d'accroître la notoriété de Maison de la France et d'attirer de nouveaux partenariats dans des secteurs n'appartenant pas au tourisme. Un vade-mecum édité à l'occasion de cette campagne a été diffusé à près de 5000 contacts, décideurs économiques et politiques français.

Suivant les évolutions technologiques et les comportements des acteurs du tourisme dont l'activité promotionnelle et commerciale passe de plus en plus par l'Internet, Maison de la France a, sans rupture, développé et adapté son site franceguide.com. Un nouveau projet de refonte de ce site doit permettre la mise en place, dans le courant de l'année 2006, d'une nouvelle version, prenant la forme d'une plate-forme unique regroupant l'information, la promotion et l'accès à la commercialisation. franceguide.com se décline actuellement en 14 langues et devrait s'enrichir d'une version japonaise avant la fin de l'année. En outre, depuis quelque temps, le site permet aux internautes d'une dizaine de marchés de télécharger les brochures en ligne. Cette possibilité devrait être étendue à l'ensemble des marchés d'ici la fin de l'année ce qui constituera un lien supplémentaire avec des pays où Maison de la France ne dispose pas de représentation.

La fréquentation de ce site est en forte augmentation depuis le début de l'année, dépassant le million de visites mensuelles. Depuis mars 2005, elle enregistre une augmentation de 30 % par rapport à la même période de 2004. Le nombre de pages vues a augmenté de 100 % au cours du premier semestre par rapport à 2003.

Outre la refonte du site Internet, les principales actions programmées par Maison de la France en 2006 comporteront la promotion de la marque nationale « Qualité Tourisme ». Par ailleurs, le GIE se propose « de renforcer l'attrait de notre destination par la création d'une signature correspondant au nouveau positionnement de la destination France tel qu'il a été défini dans les axes stratégiques. ». Votre Rapporteur spécial aurait souhaité connaître plus précisément les actions qui seront mises en place dans cet objectif. Il s'interroge sur les choix stratégiques arrêtés et envisagés, en 2006, d'évaluer certaines des actions mises en place.

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 2005, 25,334 millions d'euros et 23,612 millions d'euros. Le budget prévisionnel du GIE prévoit, en outre, 2,05 millions d'euros de ressources propres, soit au total, 50,996 millions d'euros. Pour 2006, ce budget devrait rester stable.

Outre le financement des opérations décrites plus haut, le montant de la subvention à Maison de la France prévu pour 2006 doit prendre en compte une augmentation de 2 % des dépenses de personnel due à l'augmentation du coût de la vie et aux augmentations au mérite. Le nombre des emplois consolidés de Maison de la France, en 2005, s'élève à 207, dont 199 emplois de droit privé rémunérés directement par elle et 8 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 ne comprend pas les 67 agents publics affectés par le ministère du Tourisme dans ces services, ni les 12 emplois mis à disposition par d'autres structures. L'effectif « consolidé Tourisme » devrait être réduit d'une unité en 2006 par la suppression d'un emploi de droit public. Toutefois, Maison de la France envisage le recrutement de deux personnes supplémentaires pour tenir compte du développement de son site Internet, ainsi que le personnel qui sera rendu nécessaire par la concrétisation des projets de renforcement à l'étranger. Maison de la France souhaite, en effet, développer les marchés d'Europe du Nord grâce à l'implantation, à Oslo, d'un démarcheur-résident. Elle prévoit, également d'ouvrir une nouvelle représentation à Dubaï et d'étoffer sa représentation en Inde lors du transfert à Bombay du poste actuellement ouvert à Delhi. Des projets qui risquent d'être suspendus aux aléas de l'exécution budgétaire.

EFFECTIFS DE MAISON DE LA FRANCE EN 2005 ET 2006

	Agents de l'État mis à disposition	Autres mis à disposition	Salariés de droit privé	Total
Siège 2005	7	0	73	80
<i>Prévisions 2006</i>	7	0	75	82
Étranger 2005	67	12	127	206
<i>Prévisions 2006</i>	67	13	130	210
Total 2005	74	12	200	286
<i>Prévisions 2006</i>	74	13	205	292

À titre de comparaison, le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait une subvention de 30,3 millions d'euros qui devrait, en exécution, être ramenée à 27 millions d'euros. Toutefois, un gel de crédits pèse encore sur 7,764 millions d'euros et, à la fin août, il n'avait été versé à Maison de la France qu'un peu plus de 19 millions d'euros, un versement complémentaire, intervenu en octobre, a porté cette somme à 24,258 millions d'euros.

L'action de Maison de la France fédère, par ailleurs, une partie des efforts de promotion des régions. En 2004, la participation des comités régionaux du tourisme aux actions de Maison de la France s'est située à un niveau proche de celui de l'année précédente, soit 8,324 millions d'euros, contre 8,1 millions d'euros en 2003, et représente 37,9 % du chiffre d'affaires facturé par Maison de la France.

Globalement, les ressources de Maison de la France n'ont cessé de se dégrader depuis près de quatre ans, passant de plus de 52 millions d'euros à 49,1 millions d'euros en 2004, puis à 46,8 millions d'euros en 2005.

Parallèlement, les pays concurrents de la France consacrent à la promotion de leur tourisme des moyens très importants. Ainsi, en 2005, le gouvernement espagnol a prévu de consacrer 152,59 millions d'euros à la promotion touristique, soit un budget en augmentation de 11 % par rapport à l'année précédente. Turespana, l'équivalent de Maison de la France, dispose d'un budget total de 115,7 millions d'euros, en augmentation, lui aussi, de 11 %. Les Communautés autonomes espagnoles investissent 230 millions d'euros dans la promotion touristique, parfois dans des actions conjointes, assurées par Turespana. Certaines régions disposent de budgets comparables à celui de Maison de la France. A elle seule, la campagne d'image dont le slogan est « souriez, vous êtes en Espagne » concentre un budget de 32 millions d'euros.

Visit Britain, l'office du tourisme de la Grande Bretagne, pays dont la première activité n'est pas le tourisme, a été doté en 2005 d'un budget de 100,6 millions d'euros. La plus large part de ce budget, dont 74 % proviennent de l'État, est consacrée à la promotion de la Grande Bretagne à l'étranger.

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. En 2005, cet organisme, qui disposait d'un budget initial de 31,17 millions d'euros, dont 24,17 millions d'euros proviennent de l'État, a reçu une contribution exceptionnelle de 20 millions d'euros.

B.- LES MISSIONS DE PROMOTION ASSUREES PAR LES SERVICES DU MINISTERE

Une faible part des crédits de fonctionnement rattachés à l'action « *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire* », 665.000 euros, recouvre les 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. Ces crédits lui permettent, 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.

C.- LA PROMOTION DES SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS

Une enveloppe de 335.000 euros en 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. Elle vise aussi à soutenir nos entreprises dans leurs efforts de conquête des marchés internationaux. La manifestation collective organisée en mai dernier dans l'émirat de Qatar, avec la collaboration de l'ambassade de France et de la représentation économique, illustre cette stratégie.

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 ASSOCIES

Les deux indicateurs associés à cette action tendent à mesurer l'efficacité de l'activité de Maison de la France. L'un consiste à présenter le nombre de connexions au site Internet franceguide.com depuis 2003 afin d'en apprécier l'évolution. L'autre compare, depuis la même année de référence, les équivalents publicitaires des retombées de presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France.

Les deux indicateurs présentent l'avantage d'utiliser des données déjà disponibles, les informations qu'ils délivrent ne permettent cependant pas d'apprécier les retombées économiques des actions. L'évolution du premier indicateur devrait permettre de mesurer le chiffre d'affaires résultant de la fréquentation du site et, pour le deuxième, Maison de la France rapportera les résultats obtenus aux coûts des opérations engagées.

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.

L'évaluation, en termes économiques, des politiques de promotion s'avère extrêmement difficile, eu égard à la complexité des opérations qu'elles impliquent, à la multiplicité des supports qui les véhiculent ainsi qu'à l'improbabilité des publics atteints. Toutefois, Maison de la France a mis en place des modes d'évaluation partiels pour chaque catégorie d'opérations : enquête auprès des adhérents sur l'appréciation des manifestations auxquelles ils participent (salons, workshops), évaluation des équivalents en achats d'espaces publicitaires pour les articles de presse faisant suite à des accueils, post-tests de campagnes publicitaires lorsque le budget le permet, mesure des retombées de certaines actions sur le site Internet. À partir de 2006, une méthode d'évaluation devrait concerner l'ensemble des actions menées par Maison de la France et son budget prévisionnel précisera que 5 % des budgets de promotion seront consacrés à l'évaluation quantitative et qualitative des actions mises en œuvre.

IV.– L'ÉCONOMIE DU TOURISME

La deuxième action du programme, « *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.

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 29,553 millions d'euros en AE et à 28,2 millions d'euros en CP. Hors titre II, ces crédits sont fixés, respectivement, à 19,513 millions d'euros et 18,16 millions d'euros.

A.– L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OFFRE TOURISTIQUE

1.– 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 III), 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.

a) Les missions des services

Pour 2,278 millions d'euros, 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 2006, 2007 et 2008 pour les deux grandes enquêtes : EVE, sur les visiteurs venant de l'étranger, et SDT, sur le suivi de la demande touristique des Français. Le coût total des enquêtes s'élève à 3,948 millions d'euros, mais le ministère bénéficie, pour leur réalisation, de l'apport de 1,67 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 en charge 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 proposer un plan d'action, a permis d'entreprendre un état des lieux qui sera suivi de la mise au point d'un tableau de bord destiné à compléter la note de conjoncture produite chaque mois par la Direction du tourisme.

En outre, une enveloppe de 300.000 euros devrait être consacrée, en 2006, à d'autres travaux d'étude et de recherche. À cet égard, le Gouvernement a, lors du dernier comité interministériel du tourisme, décidé de mettre en place une incitation visant à orienter une partie des recherches universitaires sur quelques domaines prioritaires de l'action publique. En ce sens, le ministère du Tourisme a réalisé un état des lieux des recherches afin de créer un annuaire de la recherche en tourisme et de faciliter la constitution d'un réseau de chercheurs. Il intervient également par le biais de conventions de recherche avec plusieurs universités ; depuis trois ans, environ quinze de ces conventions ont été signées.

b) Les missions exercées par ODIT France

Le solde des crédits de fonctionnement de l'action 2, soit 2,6 millions d'euros, constitue la subvention à ODIT France pour charges de service public. Ce nouveau GIP, 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 plate-forme unique d'expertise, d'études, d'analyses et de conseils auprès des acteurs publics et privés du tourisme en France et à l'étranger.

La création d'ODIT France, par arrêté du 24 janvier 2005, a été précédée de l'approbation par l'AFIT, réunie en assemblée générale à la fin 2004, de sa convention constitutive. Celle-ci est signée pour huit ans et fait une place élargie aux collectivités locales. Les organes de décision du nouveau GIP sont constitués d'une assemblée générale, présidée par le ministre chargé du tourisme et d'un conseil d'administration composé de 25 membres, dont 10 représentants de l'État, 3 personnalités qualifiées, 1 représentant du personnel et 11 membres représentant les fédérations, syndicats et entreprises.

ODIT France a pour vocation d'apporter son expertise à l'État pour la définition et la mise en œuvre de sa stratégie interministérielle pour le tourisme ainsi qu'aux collectivités territoriales.

Il fait également bénéficier de cette expertise ses membres ou partenaires privés et associatifs, au titre de la définition de leur politique touristique et de la conception de leurs projets. Il conduit des études générales ou spécifiques sur l'offre et la demande touristiques en France dans toutes ses composantes, filières et territoires, et notamment pour favoriser le tourisme durable, l'innovation et la qualité.

Il contribue à enrichir et développer, par le partenariat, l'observation des phénomènes touristiques à un niveau de proximité approprié.

Il expertise ou accompagne tout projet ou démarche ayant une composante touristique novatrice ou originale, à la demande des autorités locales, notamment des collectivités territoriales, ou de ses membres et partenaires.

Enfin, il contribue à la recherche, la prospective et la veille dans les filières et territoires touristiques, répond à des demandes d'évaluation et favorise l'exportation de savoir-faire.

En son sein, la Direction de l'observation touristique, héritière de l'Observatoire national du tourisme, a pour mission de mettre en valeur, par leur exploitation et leur diffusion, les résultats des enquêtes statistiques menées par la Direction du tourisme ainsi que des données émanant d'autres sources. En collaboration avec les organismes locaux du tourisme, tels que les offices de tourisme et les Comités départementaux du tourisme, elle assure le suivi permanent des tendances conjoncturelles. En outre, elle met en place des outils capable d'affiner la connaissance de l'offre touristique et des comportements des clientèles. Parmi les nouvelles initiatives mises en œuvre, on peut citer, dans le domaine de l'observation des hébergements, celles qui visent les locations saisonnières, les résidences secondaires détenues par des étrangers ainsi que la petite hôtellerie indépendante. En matière de tourisme social, la Direction de l'observation touristique a, notamment, réalisé une analyse des données de l'ANCV qui permettra de connaître, par région et département, les taux de pénétration du chèque-vacances. Elle a également mis au point un outil permettant, en consultant le site Internet d'ODIT France, de disposer de la fréquentation annuelle, depuis 1994, des 2.300 sites touristiques les plus visités. Enfin, elle travaille à l'amélioration de la connaissance des comportements des clientèles étrangères par l'utilisation de données détenues par des organismes tels que les sociétés d'autoroutes ou les opérateurs de téléphonie mobile ; le travail expérimental accompli en ce domaine devrait être exploitable d'ici trois ans. À la fin de cette année, la Direction de l'Observation devrait créer, avec Maison de la France un observatoire permanent de la demande sur le tourisme français émise par les internautes du monde entier.

Elle assure, en outre, la diffusion de ses travaux grâce à des publications régulières ou ponctuelles et l'organisation de séminaires. *La Lettre de l'Observatoire*, que publiait l'ONT, trouvera son relais dans la revue trimestrielle d'ODIT France *Grand Angle*, dont une quinzaine de pages est réservée à l'observation touristique.

Enfin, la Direction des études et de l'aménagement touristique de la montagne (DEATM) a, elle aussi, conservé le périmètre d'intervention et les missions du service à compétence nationale dont elle est issue, le Service d'Études et d'Aménagement Touristique de la Montagne.

Comme son prédécesseur, la DEATM exerce des missions techniques et administratives au service de l'État. Elle joue un rôle de conseil en aménagement et expertise aux collectivités et organismes qui le sollicitent, notamment à l'étranger. En liaison avec la Direction de l'observation touristique, elle assure également des missions d'observation de l'économie du tourisme en montagne et conduit ou réalise des études générales à caractère technique ou économique. Enfin, elle organise ou participe à des actions de communication et doit, à ce titre,

organiser, en septembre 2006, la neuvième édition des « Entretiens de la Montagne », une manifestation que le SEATM organisait tous les deux ans avec l'AFIT et qui n'avait, faute de moyens, pu se tenir, comme prévu en 2003.

Parmi les principales actions menées par le SEATM, on peut citer sa participation à la mise en place d'une démarche visant à favoriser la réhabilitation et la mise en marché de l'immobilier de loisir dans les stations. Initiée en 1996, elle a donné lieu à l'élaboration d'un dispositif législatif et à l'engagement d'opérations pilotes dans neuf stations de montagne. Le SEATM a, par ailleurs, mené une démarche prospective sur le tourisme et les loisirs en montagne qui a abouti à l'élaboration d'un guide méthodologique dont la réédition, en 2004, témoigne du besoin d'accompagnement des acteurs s'engageant dans une démarche de repositionnement touristique.

ODIT 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 2004, relevant des crédits du programme « Tourisme », 67 agents, de droit public et de droit privé. Pour 2005, l'effectif prévu devait être de 68, 44 agents sous plafond du ministère du Tourisme, et 24 agents de droit privé rémunérés par l'opérateur. En revanche, des 14 agents mis à disposition par d'autres ministères en 2004, seulement 11 sont restés au sein d'ODIT France en 2005, ce qui aboutit à une **réduction globale d'effectif de 2 unités qui sera reconduite en 2006**. En ce qui concerne la DEATM, en 2005, sur les 5 membres de son personnel faisant l'objet d'une mutation ou d'un départ à la retraite, 4 sont remplacés, le poste du directeur n'étant pas renouvelé.

Après la difficile harmonisation des statuts des agents contractuels provenant de l'ex-ONT (en contrat à durée indéterminée de droit privé) et de l'ex-AFIT (en contrat à durée déterminée de droit public), ODIT France s'emploie activement à rechercher de nouvelles mises à disposition, particulièrement auprès du ministère de la Culture.

Quant aux crédits de fonctionnement, la subvention du ministère du Tourisme est fixée à un niveau de 1 % inférieur à ce qui était prévu pour 2005. Il convient de rappeler, à cet égard, que cette enveloppe reconduisait strictement les dotations prévues en 2004 pour les trois organismes initiaux, des dotations déjà inférieures aux besoins, en particulier pour le SEATM dont la dotation ne tenait pas compte des charges de loyer.

Le budget prévisionnel d'ODIT France pour 2005 est établi sur un total de ressources de 7,381 millions d'euros, dont 2,196 millions d'euros de subvention de l'État, 3,769 millions d'euros d'autres subventions et dotations et 1,416 million d'euros de ressources propres. Les dépenses prévues s'élèvent à 7,248 millions d'euros, dont 1,25 million d'euros de frais de personnel et 5,998 de frais de fonctionnement.

2.– Les interventions en faveur de l'économie touristique

Une dotation de 14,335 millions d'euros en AE et 12,982 millions d'euros en CP est consacrée aux interventions de l'action 2.

a) Les dépenses d'intervention non contractualisées

Une enveloppe de 1,222 million d'euros, en AE et CP, est destinée 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 France, et, d'autre part, par le soutien aux métiers et filières.

L'un des principaux défis lancés à l'économie touristique française est son adaptation aux nouvelles formes de commercialisation apparues avec le développement d'Internet. Le commerce en ligne, dont le tourisme constitue la première activité, a, en effet, entraîné de véritables bouleversements pour les entreprises du secteur. Dans un premier temps particulièrement favorable aux grandes entreprises, l'Internet s'est révélé, grâce à l'apparition des moteurs de recherche de plus en plus puissants, une véritable chance pour la mise en réseau de la majorité de l'offre française, qui est extrêmement diffuse. Dans ce domaine, des efforts très importants ont été accomplis par le ministère du Tourisme au cours de la précédente législature afin de mettre en place des outils informatiques capables de faciliter la commercialisation de cette offre. Suivant les évolutions de la technologie, ses initiatives, appuyées par des actions partenariales ont donné naissance à RésinFrance, un moteur de réservation qui devra être enrichi et participer à la commercialisation en ligne que développe Maison de la France à travers la nouvelle version de son site Internet, franceguide.com.

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^{er} décembre 2004, le Plan Qualité France se met progressivement en place. Les premiers porteurs de la marque ont été sélectionnés et les premières plaques attestant la marque « Qualité Tourisme » ont été remises le 28 juin 2005 à onze réseaux touristiques. Votre Rapporteur spécial souhaite, à cet égard, que des actions marketing identifiées soient mises en place rapidement afin de valoriser cette nouvelle certification.

b) Les dépenses d'intervention contractualisées

Les autres interventions concernant l'action Économie du tourisme correspondent aux contrats de plan État-régions pour lesquels est prévue une dotation de 13,113 millions d'euros en AE et 11,76 millions d'euros en CP. Le montant de ces crédits est légèrement supérieur à ceux qui étaient inscrits au projet

de loi de finances pour 2005 (10,95 millions d'euros en AE et 9,996 millions d'euros en CP), il demeure, cependant extrêmement faible au regard de l'exécution du plan 2000-2006.

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

Pour la génération des contrats de plan État-régions, 2000-2006, les priorités nationales retenues par le ministère chargé du tourisme s'articulent 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.

L'enveloppe globale consacrée par le ministère chargé du Tourisme a été fixée à 120,130 millions d'euros ; s'y ajoutent 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 ajoute également 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, concerne 15 régions. Le montant total des interventions du ministère chargé du tourisme pour les contrats de plan s'élève 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 désormais intégrés au cadre général des contrats 2000-2006, ce qui implique que les crédits correspondants sont désormais intégrés à la dotation inscrite en loi de finances initiale et que les actions prévues dans ce cadre seront 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). Sont 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.

Au 31 décembre 2005, il restera, pour respecter les termes de cette programmation, 60.453.820 euros à ouvrir en autorisations d'engagement. Compte tenu du montant des autorisations d'engagement proposé pour 2006, 14,42 millions d'euros, il pourrait être envisagé de rééchelonner le plan jusqu'à l'an 2009, avec une ouverture de crédits équivalente en 2007 et 2008 puis de 17,2 millions d'euros en 2009.

CRÉDITS CONTRACTUALISÉS DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2005		Exécution 2005	Projet de loi de finances 2006	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 2	10,950	9,996	12,520	13,113	11,76
Action 3	1,082	0,989	0,981	1,307	1,17
Total	12,032	10,985	13,501	14,42	12,93

Quant aux crédits de paiement, l'enveloppe de 12,93 millions d'euros inscrite au programme « Tourisme » pour 2006, doit être rapprochée des crédits restant à ouvrir, soit 18.273.414 euros. Il apparaît, en effet, que le manque de crédits de paiement et les mesures de régulation qui ont caractérisé les derniers exercices budgétaires ont conduit à une accumulation de dettes de ce montant, qui correspond intégralement à des opérations identifiées, achevées ou en cours d'achèvement. **La dotation pour 2006, pour peu qu'elle soit entièrement disponible, ne permettra donc pas d'apurer la totalité de la dette et laissera donc au ministère un passif de plus de 6 millions.** Il convient, en outre, de souligner que les créances en cours concernent, pour 39 %, des maîtres d'ouvrage privés.

3.– Les indicateurs associés

L'indicateur rattaché à l'action 2 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, dans le cadre du plan Qualité France, ayant débuté en avril 2005, l'indicateur devrait être opérationnel en 2006.

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.

B.— LES INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR DE L'OFFRE TOURISTIQUE

1.— L'investissement locatif dans les résidences de tourisme

Succédant au dispositif de défiscalisation dit « Périssol », une mesure d'aide à l'investissement locatif dans les résidences de tourisme a été mise en place par l'article 13 de 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^{er} janvier 1999 et le 31 décembre 2002, ouvrait droit, à la demande de l'investisseur, à une réduction d'impôt sur le revenu de 5.717 euros pour un célibataire et de 11.434 euros pour un couple (article 199 *decies* E du code général des impôts).

La loi de finances pour 2001 a, par ailleurs, étendu le champ d'application géographique de cette défiscalisation aux zones rurales éligibles aux fonds structurels européens au titre de l'objectif 2⁽¹⁾. 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 atteint 49 % en 2002. En 2003, elle était descendue à 34 % pour remonter à 46 % en 2004. Il semble donc 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^{er} janvier 1989, le taux de la réduction d'impôt est de 20 % du montant des travaux et le montant maximum de la réduction d'impôt est de 10.000 euros pour les célibataires et de 20.000 euros pour les couples.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a 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.

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

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, dans les résidences de tourisme classées, réalisés entre le 1^{er} janvier 2005 et le 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 39.640 lits dans l'ensemble des régions concernées. En outre, les dernières dispositions adoptées devraient contribuer à faciliter la réhabilitation de certaines stations, pour lesquelles les dispositifs mis en place par ailleurs peinent à produire leurs effets. Elles devraient, en outre, améliorer les capacités de logement offertes aux travailleurs saisonniers. Toutefois, ces progrès risquent d'être remis en cause si était adopté l'article du projet de loi de finances prévoyant un plafonnement des « niches fiscales ». Cet article rendrait, en effet, le dispositif beaucoup moins lisible et risquerait de détourner les investissements vers des produits exclus du plafonnement.

ÉVALUATION DE LA DEPENSE FISCALE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
110 221	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements dans les résidences de tourisme situées dans certaines zones rurales	15	20	20

Source : PLF 2006

2.- La réhabilitation de l'immobilier touristique : le dispositif des ORIL et VRT

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 2,8 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.

Des discussions menées entre les associations d'élus concernées et les pouvoirs publics ont abouti, à l'automne 1998, au dépôt, à l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi visant à créer les outils juridiques, fiscaux et financiers nécessaires à l'État, aux collectivités locales, aux professionnels du tourisme et aux propriétaires privés pour engager la rénovation de l'immobilier touristique sur une large échelle.

La philosophie centrale de cette initiative repose sur une idée simple : la rénovation de l'immobilier touristique doit trouver son principe de financement dans une mise en marché beaucoup plus performante, plus commerciale et plus professionnelle des locaux rénovés. Il s'agit donc de mettre en place un dispositif qui assure le financement d'un investissement lourd de rénovation gagé, en quelque sorte, sur les recettes à venir, l'intervention de la collectivité publique n'ayant pas pour objet d'assurer l'équilibre de l'opération (comme pour la rénovation des logements sociaux) mais d'inciter les propriétaires privés à s'engager, nombreux, dans cette voie, d'accompagner leur effort, et de l'inscrire dans une politique locale de réhabilitation et de rénovation de l'environnement.

L'objectif est donc de mener de front et de lier étroitement la requalification du bâti et la professionnalisation de la commercialisation qui doit permettre de dégager des ressources susceptibles d'assurer la rentabilité de l'investissement primitif de rénovation.

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 et conclu par la publication de l'arrêté du 19 juillet 2001, 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 locales 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. Les collectivités les moins avancées continuent toutefois à bénéficier d'un accompagnement de la part d'ODIT France jusqu'à la clôture de leur convention.

Une réunion plénière finale s'est tenue avec tous les partenaires concernés le 22 mars 2005. Elle a donné lieu à la présentation d'un bilan par ODIT France ; il y a été, notamment, souligné 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.

Selon ce bilan, quatre stations ont véritablement lancé une ORIL par délibération municipale (Orcières-Merlette, Les Sept Laux, Serre-Chevalier, Saint-Jean-de-Monts), une autre était sur le point de le faire (Aix-les-Bains), les autres étant en phase pré opérationnelle. Pour la mise en œuvre, trois communes ont fait appel à un opérateur général, une société d'investissement qui porte le projet pour le compte de la collectivité.

En ce qui concerne les 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 CGI 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, ainsi qu'à la concurrence avec d'autres dispositifs fiscaux incitatifs en zone de revitalisation rurale. Il apparaît ; en particulier, que l'exigence de mise en location pendant neuf ans constitue une contrainte trop forte. Cet obstacle devrait pouvoir être levé grâce à l'avantage fiscal prévu par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cet avantage, réservé aux personnes physiques qui investissent dans des logements faisant partie d'un VRT inclus dans le périmètre d'une ORIL, ouvrira droit à une réduction d'impôt de 40 % du montant des travaux dans la limite de 20.000 euros pour un célibataire et 40.000 euros pour un couple.

Dans le cadre du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire « littoral » organisé le 14 septembre 2004, le Gouvernement a 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 le dispositif ORIL/VRT plus incitatif.

Parmi les enseignements des expériences menées, on retiendra que ces opérations sont complexes, nécessitent la mise en place d'outils adaptés à chaque cas et ne se réaliseront qu'au terme d'un processus long qui demandera beaucoup d'énergie. On retiendra, en outre, que des opérations d'une telle ampleur, concernant souvent des petites communes dont les moyens sont limités, ne pourraient être conduites sans l'intervention de l'État, et en particulier sans l'assistance qu'il est en mesure de dispenser en matière d'expertise, grâce à des outils tels que ODIT France.

C.— LE CAS DU LITTORAL LANGUEDOC-ROUSSILLON

Au cours d'une mission effectuée en Languedoc-Roussillon, votre Rapporteur spécial a pu constater l'ampleur des chantiers entrepris et l'immense difficulté rencontrée par les acteurs engagés dans le processus de sauvegarde du littoral et de son potentiel touristique.

Comme une grande partie du littoral français, ce territoire est confronté à la nécessité d'opérer une requalification touristique pour faire face à la concurrence d'une offre plus récente qui propose, au Maghreb, dans l'Est de la Méditerranée, en Italie et en Espagne, des produits attractifs. Ce besoin est d'autant plus impérieux que le tourisme littoral représente près de 8 % du produit intérieur du Languedoc-Roussillon, l'une des vingt régions les plus touristiques de l'Union européenne à 15. Pour le seul département de l'Hérault, l'activité touristique, dont 80 % s'exercent sur le littoral, rapporte plus d'un milliard d'euros, soit plus que les secteurs industriel et agricole réunis. Le tourisme y procure 30.000 emplois, directs et indirects et l'on estime qu'une baisse de 10 % des nuitées entraînerait la perte de 3.000 à 5.000 emplois.

L'aménagement touristique de la côte s'est opéré au cours des années soixante, dans le cadre de la mission Racine. L'essentiel des équipements privés et publics a donc vu le jour en même temps et, par suite, vieilli en même temps, ce qui induit la nécessité d'effectuer la remise à niveau simultanément sur plusieurs chantiers. En outre, les collectivités du littoral sont confrontées à des problèmes tels que la pression démographique, l'érosion de la côte, le sous-équipement des plages. La tâche est également rendue difficile par les caractéristiques de l'immobilier dominant. En effet, les constructions qui répondaient aux aspirations des classes moyennes des « trente glorieuses », essentiellement constituées de petits appartements en copropriété, ne correspondent plus à la demande des nouvelles générations et leur adaptation se heurte à de grandes difficultés. De surcroît, la prédominance de l'hébergement non marchand induit la faiblesse des recettes fiscales, ce qui limite les possibilités d'intervention des communes.

Face à ce constat, l'État et les collectivités territoriales ont mis en place une politique volontariste conjuguant l'appui des fonds structurels européens (FEDER) et les crédits des contrats de plan État-régions du programme 2000-2006. Ces moyens ont été renforcés, à partir de 2002, par l'action de la Mission interministérielle d'Aménagement du Languedoc Roussillon qui s'est adjoint la collaboration d'un expert d'ODIT France, spécialiste du tourisme littoral. Cette petite structure, dite « Mission littorale », exerce, avec son équipe pluridisciplinaire de cinq personnes, un rôle d'expertise, d'animation et d'impulsion. Elle dispose, depuis la fin 2002, d'une dotation propre de 26,4 millions d'euros, dont la totalité devrait être engagée au 31 décembre 2006 et consommée avant la fin de 2008.

Les actions menées jusqu'à présent ont permis d'établir des diagnostics et des plans d'action. Une quinzaine de communes ont construit des projets de station dans une logique de développement durable mais, faute de contractualisation avec l'État, comme cela avait été prévu, ces études sont devenues des outils que les communes mettent en pratique, selon leurs possibilités. Quelques grosses stations ont, ainsi, élaboré de véritables stratégies touristiques. Des projets urbains, visant à définir des stratégies d'aménagement pour requalifier des espaces touristiques ont été menés avec l'aide de l'État comme à Barcarès ou par les communes elles-mêmes, comme à La Grand Motte. De nombreuses communes ont entrepris le réaménagement de leurs espaces publics, notamment de leur front de mer. Quelques stations se sont aussi engagées dans des opérations de renouvellement urbain, incluant une véritable recomposition avec des opérations de démolition et reconstruction.

Restent à achever ou à entreprendre d'autres chantiers, déterminants pour l'avenir des stations, et qui nécessitent des financements que ne permettent plus les fonds européens et que les collectivités locales ne pourront assumer sans l'aide de l'État. Il s'agit, en particulier, de résoudre les problèmes liés à la saturation routière par le développement de pistes cyclables, mode de déplacement alternatif extrêmement efficace en termes d'attractivité touristique. Il s'avère également nécessaire de rénover certains centres commerciaux très dégradés. En outre, bien

que les aides à la modernisation des structures d'hébergement marchand aient été fortement mobilisées, essentiellement au bénéfice des hôtels et des campings, l'effort restant à fournir reste immense pour mettre l'hébergement au niveau des standards internationaux alors que les crédits FEDER, qui pouvaient y être affectés, sont aujourd'hui épuisés. Dans ce domaine, les campings ont réussi à accroître leur qualité et représentent le mode d'hébergement le plus attractif, notamment pour la clientèle étrangère, mais il reste beaucoup à faire pour la petite hôtellerie et les centres de vacances qui ne peuvent dégager des moyens suffisant pour leur nécessaire rénovation. Enfin, les investissements nécessaires à la mise à niveau ou à l'agrandissement des ports de plaisance se situent dans une fourchette de 80 à 160 millions d'euros sur 10 ans. À La Grande Motte, où sont installées plusieurs dizaines d'entreprises du secteur nautique, plus de 15 millions d'euros seraient nécessaires, sur la même période, pour rénover le port de plaisance et étendre sa capacité à la demande exprimée, un investissement que la station ne peut supporter sans aide.

Il existe, par ailleurs, un énorme besoin de financement pour la réhabilitation des sites littoraux affectés par l'érosion marine et pour la valorisation paysagère. Plusieurs sites font l'objet de projets importants dans la logique de gestion intégrée des zones côtières, définie au niveau européen. Le coût de ces opérations est considérable. Ainsi, la restauration du Lido de Sète à Marseillan devrait atteindre 50 millions d'euros. À côté de ces grands chantiers, une opération, qui devra se dérouler dans la durée, vise à lutter contre la « cabanisation » des espaces naturels.

Constituant l'un des principaux déterminants de l'avenir des stations littorales, la rénovation du parc de résidences secondaires constitue l'un des chantiers les plus délicats. Représentant plus des trois quarts de l'offre touristique du littoral de la région, ces appartements appartiennent à plus de 190.000 propriétaires, ce qui rend l'approche particulièrement complexe. Les modes de commercialisation de ces meublés sont peu adaptables aux courts séjours et ne facilitent pas l'allongement de la saison. L'une des voies utilisées pour inciter à la modernisation et à la mise en marché réside dans la labellisation. Cette action a été menée par les comités départementaux du tourisme, de l'Hérault et du Gard, notamment, et avec le soutien financier de l'État et de l'Europe ; 2000 meublés ont ainsi reçu le label Clés vacances. Une autre incitation a constitué à fournir une aide directe aux propriétaires. Mise en place par la région en 1997, cette aide n'a été que très peu utilisée, faute d'une information suffisante des propriétaires. Elle a, en outre, été suspendue par le nouvel exécutif régional, ce qu'ont déploré les personnes que votre Rapporteur spécial a rencontrées lors de sa mission. Cette aide, indispensable pour déclencher les décisions individuelles, trouverait, en effet, tout son intérêt dans les démarches collectives mises en place par les communes. Enfin, les expérimentations menées sur trois stations, La Grande Motte, Agde et Leucate, dans le cadre du dispositif ORIL, ont donné les résultats exposés plus haut. Les enseignements qui en seront bientôt tirés devront servir à mettre en œuvre rapidement des solutions aussi claires et simples que possible. Il importe, en effet, que s'enclenche, sans tarder, une dynamique capable

d'entraîner les propriétaires et professionnels autour des projets définis. Des actions de communication et d'information sont nécessaires au niveau des communes mais également sur le plan national. À cet égard, il faut citer l'initiative d'ODIT France consistant, à partir de cette année, à attribuer, à côté du Grand prix de l'ingénierie touristique, un prix spécial réhabilitation. En récompensant des réalisations de ce type, ODIT France apporte une reconnaissance à des équipes qui investissent beaucoup plus que de l'argent et des savoir-faire dans des projets porteurs d'avenir. Il contribue également à faire connaître les réalités de l'économie touristique d'aujourd'hui.

Pour ce qui concerne la région Languedoc Roussillon, dans le cadre des CPER, 1,505 million d'euros a été engagé par l'État, entre 2000 et 2005, pour des opérations littorales. La somme apparaît bien modeste au regard des besoins évoqués plus haut. Le manque criant de crédits de paiement dont peut disposer le ministère du Tourisme pour honorer ses engagements aboutissait à l'accumulation de dettes dont le montant s'élevait, fin juin, pour l'ensemble des opérations contractualisées avec la région, à 1,511 million d'euros. Dans ces conditions, le ministère ne peut offrir d'autres perspectives que d'annoncer, selon ses termes : *« De nouvelles opérations de requalification des stations littorales sont prévues en 2006, en fonction des crédits disponibles. »*

Il est tentant d'évoquer, en regard de cette description, les efforts que l'Espagne mobilise en faveur de la requalification de son offre touristique. Ce pays, dont le produit intérieur brut atteint juste la moitié de celui de la France, a mis en place un plan de relance, doté d'un budget de 136,4 millions d'euros, visant, notamment, à améliorer la qualité des services touristiques et urbanistiques des stations balnéaires, à améliorer les espaces publics et à diversifier l'offre. Dans le même temps, le gouvernement espagnol prévoit de consacrer 304 millions d'euros à l'extension du réseau des hôtels de prestige Parador.

Votre Rapporteur spécial ne peut que s'alarmer devant la tendance de l'État à abandonner aux régions le soutien, voire, dans certains cas, le sauvetage d'un secteur économique pourtant vital pour les territoires concernés. L'État a identifié les actions à mener, notamment à travers les outils mis en place et les études réalisées, il faut à présent engager des actions dont l'ampleur sera capable d'attirer les investissements privés. À l'instar de son concurrent espagnol dont les premières réussites en la matière sont relatées par la presse internationale, la France doit se donner les moyens de requalifier son offre touristique, un objectif qui devrait, de toute urgence, constituer une priorité économique.

V.- L'ACCÈS AUX VACANCES

Considéré comme l'une des trois priorités du programme « Tourisme », l'accès aux vacances en constitue l'action n° 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, 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 locales, des professionnels du tourisme et des associations caritatives. Le ministère s'appuie, pour cette action, sur la Bourse Solidarité Vacances (BSV), opérateur, et sur l'Agence Nationale pour les Chèques-vacances (ANCV), qui, sans être opérateur, joue un rôle de plus en plus important dans le financement de ces actions.

TAUX DE DÉPART DES FRANÇAIS DE 15 ANS ET PLUS

	Taux de départ (en %)				
	2000	2001	2002	2003	2004
Global	72,1	72,0	73,7	73,4	74,3
Longs voyages (4 nuits et plus)	64,4	64,1	66,1	65,5	65,9
– en France métropolitaine	58,9	58,4	61,4	59,6	59,9
– à l'étranger ou dans les DOM-TOM	21,3	20,6	21,0	21,6	21,2

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

Le taux de départ des Français, qui avait régulièrement progressé depuis les années cinquante, a stagné puis a régressé, passant de 69,6 % en 1996 à 64,1 % en 2001. Après une légère embellie en 2002, ce taux oscille autour de 65,5 %. 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 handicapées.

En 2004, le tourisme des Français a, toutefois, retrouvé une certaine croissance avec + 5,7 % pour le nombre total des séjours personnels mais seulement + 1,9 % pour le nombre des nuitées, confirmant la tendance, observée depuis cinq ans, à une réduction de la durée moyenne des déplacements. En contraste avec les années précédentes, un examen détaillé des enquêtes semble montrer qu'en 2004 certaines catégories de population qui pourtant subissent plus que d'autres des contraintes en termes de disponibilité ou de moyens économiques ont tiré la progression des déplacements : les âges intermédiaires, de vingt-cinq à cinquante ans, les artisans commerçants, les couples et les familles avec deux enfants. Ce phénomène confirme que la pratique des vacances s'est installée comme une norme sociale et rend d'autant plus stigmatisant le fait de ne pouvoir partir.

Des études ont été conduites sur les possibilités de débloquent cette situation, notamment par le Conseil National du Tourisme. Le dernier de ces rapports ⁽¹⁾ commandés par le Ministre délégué, sollicitait une réflexion du Conseil sur les moyens d'assurer une coordination des dispositifs existant afin d'optimiser les aides au départ. Rendu en novembre 2004, il 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, le rapport 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.

A.- L'ACTION ET LES CRÉDITS

Les crédits destinés à cette troisième action du programme « Tourisme » s'élèvent à 3,845 millions d'euros en AE et 3,708 millions d'euros en CP, soit, hors titre II, respectivement 2,707 millions d'euros et 2,570 millions d'euros. Ils enregistrent, par rapport au projet de loi de finances pour 2005, une baisse de 146.000 euros en AE et 958.000 euros en CP.

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

1.– Les dépenses de fonctionnement, la Bourse Solidarité Vacances

L'intégralité des crédits de fonctionnement (Titre III) de cette action correspond à la subvention pour charges de service public attribuée à la Bourse Solidarité Vacances, soit 500.000 euros en AE et CP.

Compte tenu des réserves de trésorerie dont disposait BSV, le ministère a, en 2004 et 2005, limité sa subvention respectivement à 200.000 et 400.000 euros et a encouragé le groupement à diversifier ses partenaires. En 2004 30 % de ses recettes provenaient des collectivités locales adhérentes.

Ce GIP collecte auprès des professionnels du tourisme des séjours de vacances à prix marginal qui sont mis à la disposition d'associations caritatives. En 2004, il était ainsi en relation avec un réseau de 616 membres, associations et structures sociales. Cette même année, 41.593 personnes se sont inscrites dans le dispositif mais seulement 31.567 en ont bénéficié, 19.467 pour un séjour de vacances avec hébergement (soit une progression de 14 % par rapport à 2003) et 12.100 pour des loisirs sans hébergement. Pourtant, 64.807 offres de séjours et de loisirs avaient été collectées vers 825 destinations différentes en France métropolitaine auprès de 97 partenaires touristiques. Ces chiffres, qui figurent au rapport d'activité de BSV, sont à rapprocher de ceux indiqués dans le Projet annuel de performance (p.105), nettement surestimés, qui annoncent 39.966 départs en 2003, 40.000 en 2004 et visent 41.000 en 2005. En réalité, la faible progression des résultats de la Bourse Solidarité Vacances reflète l'immense difficulté de la tâche. En effet, la sous-utilisation des offres traduit les freins, notamment psychologiques, rencontrés par certaines familles dans la réalisation d'un projet de vacances et l'importance du travail que doivent accomplir les acteurs sociaux. C'est la raison pour laquelle le ministère délégué au Tourisme a publié, en 2005, un guide pour l'accompagnement social des vacances qui a été distribué gratuitement aux grands réseaux associatifs et caritatifs.

La convention constitutive de la Bourse Solidarité Vacances arrivant à expiration en novembre 2005, une réflexion avait été engagée sur la possibilité d'en intégrer les fonctions dans un nouveau « pôle social ». Cette démarche n'a pas abouti et il a été décidé que BSV serait maintenue sous la forme d'un GIP. Il y a lieu de se féliciter de ce maintien tout en regrettant qu'une année entière ait été nécessaire à la prise de décision, une telle période d'incertitude n'étant généralement pas facteur de dynamisme.

Le budget prévisionnel de la Bourse Solidarité Vacances pour 2005 prévoit 1,067 million d'euros en ressources et 1,049 million d'euros en dépenses correspondant, à parts sensiblement égales, aux frais de fonctionnement et de personnel pour 18 emplois. Ces emplois, de droit privé, directement rémunérés par BSV, constituent l'ensemble des ressources humaines de cet opérateur.

2.– Les dépenses d'intervention

Les crédits d'intervention (Titre VI) de l'action 3 sont, pour 2006, fixés à 2,207 millions d'euros en AE et à 2,07 millions d'euros en CP, en repli de 849.056 euros en CP.

a) Les interventions non contractualisées

Une partie des crédits d'intervention, 900.000 euros en AE et 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 sociales ou les personnes âgées. Il s'agit le plus souvent, de mesures de soutien aux initiatives des associations. C'est ainsi 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. Cette 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.

Bénéficiant d'un financement de l'ANCV fixé à 800 000 euros, la première phase de l'expérimentation, conduite par l'UNAT en 2005 a bénéficié à 300 personnes, sa poursuite en 2006 vise 10 000 départs. Les faibles résultats obtenus cette année semblent montrer que, pour réussir, un tel plan doit bénéficier d'un élan de départ que ne permettent pas les crédits alloués. Il faudrait, en particulier, qu'une campagne de communication vienne sensibiliser les nombreux acteurs qu'il s'agit de fédérer.

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 sont fortement investies dans ce projet s'en trouvent découragées.

Lors de la présentation du budget 2005, le ministère prévoyait pour ces actions, une enveloppe de 1,34 million, déjà très en retrait par rapport aux années précédentes. Dans le contexte budgétaire difficile de ces dernières années, le soutien aux initiatives des associations constitue l'un des premiers postes à supporter la raréfaction des crédits. Dans le même temps, les autres aides destinées à favoriser le départ en vacances des personnes en difficulté, telles que les

bons-vacances des Caisses d'allocations familiales, ont également tendance à se raréfier. N'est-il pas significatif, comme l'a constaté le Conseil National du Tourisme dans le rapport précité, que le Plan national contre l'exclusion mis en place par le Gouvernement n'accorde aucune place à l'exercice du droit aux vacances alors même que tous les acteurs de l'action sociale s'accordent à en reconnaître l'intérêt essentiel en matière d'intégration ?

b) Les interventions contractualisées et l'absence de crédits pour le Plan de consolidation des hébergements du tourisme social

Le deuxième poste de dépenses d'intervention prévu par le Projet annuel de performance pour l'action 3 correspond au volet social des contrats de plan État-régions, soit 1,307 million d'euros en AE et 1,17 million d'euros en CP.

L'une des priorités inscrites au volet tourisme des contrats de plan étant la concrétisation du droit aux vacances, les crédits contractualisés sur cet objectif ont donc été isolés de l'ensemble pour être rattachés à l'action 3. La progression des crédits correspondants, 20 % en AE et 18 % en CP par rapport aux dotations du budget 2005, ne constitue, cependant, comme pour l'action 2, qu'un rattrapage très partiel des engagements de l'État à l'égard des régions.

En outre, bien que le projet annuel de performance présente comme l'un des axes de travail de l'action 2 le plan de consolidation des hébergements du tourisme social, aucune ouverture de crédits n'est prévue pour la poursuite de ce programme.

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, celui-ci 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 28.179 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'atteignent que 44 % du montant programmé.

**EXECUTION (2002-2005) DU PROGRAMME DE CONSOLIDATION
DES HEBERGEMENTS DE TOURISME SOCIAL**

(en euros)

Exercices	Subventions accordées			Nombre de lits après travaux	Créations de lits
	Tourisme	Datar	Total général		
2002	2.785.197,13	1.705.457,92	4.490.655,05	8.053	240
2003	4.259.698,32	1.716.594	5.976.292,32	10.584	646
2004	3.047.755,44	1.738.171	4.785.926,44	5.323	- 74
2005	2.000.312,45	1.759.292	3.759.604,45	4.219	126
Total général	12.092.963,34	6.919.514,92	19.012.478,26	28.179	938

Lors du précédent budget, 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 ministre délégué était parvenu à obtenir l'ouverture de 2 millions d'euros d'autorisations de programme en loi de finances rectificative. Compte tenu de la mise en œuvre de la LOLF, qui limite, par chapitre, le montant des reports à 3 % des crédits initiaux, une telle procédure ne sera pas possible cette année. **Il apparaît donc urgent de dégager les crédits permettant de poursuivre l'exécution d'un programme sur lequel l'État s'est engagé et dont la défaillance menacerait l'existence d'un nombre important de structures.** En effet, 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. C'est la raison pour laquelle le ministre délégué au Tourisme étudie, avec le ministre délégué au budget, les solutions permettant, au travers d'autres dispositifs, la poursuite du programme en 2006.

Le maintien d'une offre touristique accessible, exploitée par des associations dont le statut atteste un engagement social et de solidarité, ne saurait se passer de cette aide à la réhabilitation des hébergements. Il s'avère, en effet, qu'à l'instar d'une grande partie des installations touristiques développées dans les années soixante, les équipements du tourisme social ont vieilli et nécessitent une mise à niveau que les associations sont dans l'incapacité de financer intégralement par elles-mêmes. À cet égard, la mobilisation des parlementaires sur ce sujet témoigne de l'intérêt que présente ce patrimoine.

INDICATEURS DE SUIVI DU TOURISME ASSOCIATIF

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre d'équipements	1458	1456	1141	1347	1389
Nombre de lits	220 878	222 264	220 041	240 320	242 150
Nombre de journées de vacances	39 596 755	38 804 820	37 834 700	37 077 000	38 202 000
Nombre total de personnes accueillies	5 753 482	5 638 412	5 638 412	5 387 000	5 708 000
Nombre de personnes accueillies ayant reçu une aide	959 455 (16,7 %)	1 007 428 (17,9 %)	982 200 (17,4 %)	1 001 800 (18,6 %)	Non communiqué

Source : UNAT – direction du tourisme

Représentant près de 20 % du parc d'hébergement collectif touristique français, et notamment 48,1 % des villages de vacances, ces structures ont, en effet, 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 12.000 salariés permanents et 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 richesses. 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.

Compte tenu de cette réalité économique et sociale, de l'intérêt manifesté par la représentation nationale et par le ministère délégué au Tourisme, il est difficile de comprendre qu'un financement, pourtant modeste, n'ait pas pu être dégagé pour cette aide à la pierre, toujours inscrite au programme « Tourisme ».

c) Les indicateurs associés

L'action 3 prend pour indicateur, dans le cadre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social, l'effet de levier induit par le financement conjoint du ministère du Tourisme sur les différentes sources de financements publics et privés. Il y a lieu d'espérer que le maintien de cet indicateur présage de la poursuite du programme et de son prolongement dans les années à venir.

Par ailleurs, un indicateur transversal vise à comparer la valorisation de l'offre collectée par BSV effectivement utilisée au montant, d'une part de la subvention du ministère du Tourisme et, d'autre part, du total des subventions publiques. Il s'accompagne, en outre, de données en valeur absolue.

B.- LE CHEQUE-VACANCES

Venant conforter l'action de l'État dans le domaine de l'accès aux vacances, l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV), qui gère le chèque-vacances, figure au programme « Tourisme » bien que n'en constituant pas un opérateur. Établissement public à caractère industriel et commercial, l'ANCV ne reçoit ni subvention ni apport en nature du ministère du Tourisme mais bénéficie, néanmoins, de deux mesures fiscales incluses dans le programme « Tourisme ». En effet, la contribution patronale au financement des chèques-vacances est exonérée, d'une part, de taxe sur les salaires, et, d'autre part, d'impôt sur le revenu.

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. Une extension de cette mesure en faveur des salariés des petites entreprises a été prévue par la loi n° 99-584 du 12 juillet 1999.

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 6,3 millions de personnes et son impact économique est évalué à quatre fois son volume d'émission (soit près de 3,5 milliards d'euros). Il représente 10 % de la consommation touristique intérieure.

En 2004, le chiffre d'affaires de l'ANCV a été de 912,2 millions d'euros contre 841,7 millions d'euros en 2003, soit une progression de 8,4 %, cette progression traduit un certain fléchissement par rapport au dynamisme qui était résulté des relèvements successifs du revenu fiscal de référence, opérés en 2002 et 2003. L'accroissement de la diffusion des chèques-vacances observé en 2004 concerne toujours la fonction publique (+5,84 %) mais surtout les comités d'entreprise (+9,05) qui représentent 81 % des clients de l'ANCV en volume, et 51 % en valeur. La pénétration reste, cependant, toujours très faible dans les petites et moyennes entreprises, le nombre de clients dans ce secteur est, en effet, passé de 528 en 2001 à 1.771 en 2004. 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 répondra, 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 de la discussion de la loi de finances pour 2005, avait été adopté, en première délibération par votre Assemblée, un amendement de notre collègue Michel Bouvard, qui proposait d'aligner le régime du chèque-vacances dans les PME PMI de moins de cinquante salariés sur celui des organismes sociaux. En seconde délibération, le Gouvernement était revenu sur cette adoption, appuyant son refus sur des arguments fort peu compréhensibles. Il a, en effet, été avancé que la mesure proposée risquait de créer une rupture d'égalité entre les salariés alors même qu'elle tendait à faire cesser l'inégalité existante en permettant aux salariés des entreprises de moins de cinquante salariés dépourvues de comité d'entreprise de bénéficier des avantages dont les autres salariés bénéficient de par leurs comités d'entreprises ou organismes sociaux. Par ailleurs, le Gouvernement avait argué du coût de la mesure, le chiffre de 100 millions d'euros a même été évoqué. Or, cet argument est irrecevable à plusieurs points de vue. En effet, il apparaît pour le moins surprenant que l'on refuse de lever un frein à l'exercice d'un droit, sous prétexte que cet exercice serait coûteux pour le budget de l'État. En outre, le montant avancé est tout à fait extravagant au regard du coût actuel des exonérations. En effet, leur évaluation, qui figure dans le projet annuel de performance du programme « Tourisme », se situe dans une fourchette de 20 à 25 millions d'euros pour 2,2 millions de porteurs. Les effectifs des entreprises visées dans les PM-PMI étant du même ordre, on ne voit pas comment le coût de la mesure pourrait être quatre fois supérieur à cette évaluation. De surcroît, la typologie de ces entreprises ne permettra pas de faire rapidement émerger un grand nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, le Gouvernement avait proposé la formation d'un groupe de travail qui devait étudier des solutions avant la fin de la discussion budgétaire de 2004. Cette promesse s'est traduite par la préparation, dans la discrétion, d'une proposition alternative très compliquée et si peu satisfaisante qu'elle n'a pu être retenue par le Parlement. La situation connaît donc toujours les mêmes blocages. C'est pourquoi, lors de la discussion de la deuxième partie de la loi de finances pour 2006, votre Rapporteur spécial proposera à

l'Assemblée nationale de renouveler sa décision de l'an dernier en faveur d'un dispositif simple.

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. 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.

2.- Les subventions au tourisme social

Depuis 1994, l'agence affecte 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 2004, les excédents de gestion de l'année 2002 ont donné lieu à l'attribution de 9,98 millions d'euros de subventions pour 177 projets et 8 actions pilotes. Ont ainsi été financés, pour 7,181 millions d'euros, la rénovation de 130 équipements touristiques dont 9 projets en faveur d'équipements à caractère très social, pour 1,4 million d'euros, la remise en état de 33 équipements sinistrés par les intempéries de 2003, et, pour 1,074 million d'euros, la création de 7 équipements ouverts à tous les publics et totalement adaptés à l'accueil de personnes handicapées. Ces fonds ont, en outre, permis de subventionner 8 actions pilotes à hauteur de 320.595 euros.

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.

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

Année d'attribution	Subventions attribuées (en euros)	Nombre de projets
2000	4.297.837	145
2001	4.054.378	106
2002	4.953.325	103
2003	8.060.703	173
2004	9.878.415	177
Total	31.244.658	704

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 2004, 3,17 millions d'euros ont été consacrés à l'attribution de bourses, permettant à près de 40.000 personnes de partir en vacances. Ces chiffres marquent, comme en 2003, une progression très importante du volume de ces subventions et du nombre de personnes bénéficiaires, qui suit sensiblement l'évolution du chiffre d'affaires de l'ANCV.

Pour la mise en œuvre de ces actions, l'Agence s'appuie sur un réseau de vingt-quatre partenaires auxquels elle est liée par des conventions. Le soutien qu'elle apporte à ces organismes s'est élevé à 332.075 euros en 2004. En outre, l'ANCV attribue des aides à la mise en place de dispositifs d'appui et d'accompagnement. Affectées dans le cadre de conventionnements, ces aides ont atteint 350.600 euros en 2004.

La description de ces activités ne doit cependant pas dissimuler que l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances est confrontée à un certain nombre de difficultés. Au-delà des limites que rencontre son expansion, elle peine à comprimer des coûts d'exploitation qui, depuis deux ans, réduisent ses résultats. En outre, l'établissement qui a dû faire face à des périodes d'incertitude quant à son statut, a vécu des événements et bouleversements, dont le déménagement du siège à Sarcelles n'est pas des moindres. Des procédures judiciaires sont en cours et la Cour des comptes, qui vient d'effectuer un contrôle de l'agence, devrait rendre bientôt un rapport que l'on a déjà qualifié d'extrêmement sévère. Sur cette situation, et sur les perspectives de l'ANCV, votre Rapporteur spécial aurait souhaité pouvoir connaître le point de vue du ministre du Tourisme. Il n'a malheureusement pas été répondu aux interrogations sur l'agence figurant dans le questionnaire budgétaire

Votre Rapporteur spécial souhaite que la situation soit clarifiée et que s'établissent au plus vite des conditions permettant à l'ANCV d'accomplir sa mission dans la sérénité et la confiance. Il estime, en particulier, que l'adaptation du régime des chèques vacances dans les PME-PMI, pourrait, en impulsant un nouvel élan, constituer un signe d'encouragement pour l'établissement.

VI.- L'ACTION SOUTIEN

Cette action, dont la nécessité est apparue au titre de l'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement indivises, comprend 9,056 millions d'euros en AE et CP, soit 6,2 millions d'euros, hors Titre II.

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.

a) Les dépenses de fonctionnement courant (Titre III)

L'essentiel des crédits de cette action, 6 millions d'euros en AP et CP, correspond aux crédits de fonctionnement courant de l'administration centrale et des services déconcentrés.

Ils sont absorbés à 73,5 % par les dépenses immobilières, soit 4,41 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 m², soit un ratio de 13,5 m² 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. En ce qui concerne les délégations régionales au tourisme, il a été décidé qu'elles devaient opérer un rapprochement fonctionnel avec les préfetures de région. Elles pourront donc, selon les situations locales, s'installer au sein des services de ces préfetures et bénéficier d'une mutualisation des moyens.

L'essentiel des autres dépenses de fonctionnement correspond à la logistique pour 0,5 million d'euros, aux dépenses liées à l'activité des services, tels que l'affranchissement ou les fournitures, pour 0,36 million d'euros puis à la téléphonie pour 0,21 million d'euros et à l'informatique pour 0,2 million d'euros.

Par rapport à 2005, ces crédits de fonctionnement courant enregistrent une progression de 150.000 euros destinés à financer la révision des baux et contrats en cours ainsi que la réévaluation des crédits de fonctionnement des délégations régionales au tourisme.

S'agissant de ces services, 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 ne permet pas encore de rattraper le niveau de 2003.

b) Les dépenses d'investissement (Titre IV)

Ces dépenses, fixées à 200.000 euros, correspondent aux crédits d'équipement destinés au renouvellement du parc informatique permettant la remise à niveau et l'adaptation aux nouvelles règles budgétaires et comptables, ainsi que l'achat de matériel et mobilier de bureau pour les services déconcentrés.

L'EXEMPLE D'UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUE : L'HOTELLERIE DE PLEIN AIR

Qu'on le désigne par l'expression d'Hôtellerie de plein air ou la traditionnelle appellation de Camping, ce secteur de l'économie touristique mérite qu'on le débarrasse de l'image « bas de gamme » qui lui est encore trop souvent attachée. Il mérite également qu'on reconnaisse son rôle éminent en termes de fréquentation touristique, notamment des clientèles étrangères, de développement de l'offre touristique et de l'emploi. Il convient, enfin, de saluer les efforts considérables accomplis par les organisations professionnelles et les fédérations d'usagers pour réconcilier les activités touristiques avec la nature et les paysages.

L'hôtellerie de plein air a su faire la preuve de son exceptionnel dynamisme, notamment au cours de la dernière décennie. Elle n'est, cependant, pas à l'abri des difficultés, notamment pour une partie du camping traditionnel.

L'importance de l'offre

Deuxième pays du monde, après les États-Unis, la **France est le premier pays européen en matière d'offre et de clientèle accueillie en hôtellerie de plein air**. En Europe, ses équipements constituent 41 % des terrains et 24 % des emplacements. Avec 8.300 terrains, 900.000 emplacements soit 2,76 millions de lits touristiques répartis sur l'ensemble du territoire, l'hôtellerie de plein air **représente le premier hébergement touristique marchand** en France.

Les terrains classés 3 et 4 * représentent 53 % du parc en emplacements et 66 % des nuitées. En 2003, 4 terrains sur 5 appartiennent au secteur privé (dont 1/5 à une association ou un comité d'entreprise) et 1 sur 5 à des collectivités territoriales.

La clientèle

L'hôtellerie de plein air est fréquentée par plus de **7 millions de touristes**, 5 millions de Français et 2 millions d'étrangers. En 2004, le nombre des nuitées réalisées a atteint **95 millions**. La fréquentation a connu une progression annuelle de 5,8 % en 1997, 1,5 % en 1998 et 4,6 % en 1999. Depuis, la croissance a été plus lente, notamment en raison des résultats mitigés des années 2000 (tempête et naufrage de l'*Erika*) et 2002 (mauvaises conditions météorologiques).

La clientèle, essentiellement **familiale**, se caractérise par sa **jeunesse** (en 2002, les 15-24 ans ont représenté 16 % des nuitées) et son origine **urbaine**. Bien que restant en majorité **populaire**, elle compte **de plus en plus de cadres supérieurs** (11,1 % en 2002) et la part de ces derniers est celle qui a le plus progressé depuis 1996 (+ 4,5 %).

La clientèle étrangère est également très importante ; en 2003, elle a réalisé plus du tiers des nuitées, soit 34,4 millions. Elle fréquente surtout les campings haut de gamme (3* et 4*), sur le littoral (45 %) et à la campagne (37 %). Les trois premières clientèles, qui représentent près de 80 % des nuitées étrangères viennent des Pays-Bas (41,6 %), de Grande-Bretagne et d'Irlande (19,3 %) et d'Allemagne (17,3 %).

L'adaptation de l'offre aux attentes des clientèles

Face à l'évolution profonde des attentes des clientèles, notamment des clientèles de l'Europe du Nord et sous l'influence des tour-opérateurs qui les représentent, l'hôtellerie de plein air a opéré, en un peu plus d'une décennie, une **modification structurelle profonde**. Ces changements de comportements se sont traduits, notamment, par une régression, en nuitées, de 3 % par an du marché des emplacements nus et par une progression de l'ordre de 10 % par an du nombre des hébergements locatifs possédés par les gestionnaires et proposés à la location.

L'attente croissante de confort conjuguée à une demande de loisirs a donc amené les gestionnaires d'équipements à réaliser des **investissements** très importants et à développer **services** et **animations**. Le montant des investissements réalisés est ainsi passé, entre 1992 et 2002, de 96 millions d'euros à 300 millions d'euros, soit une progression de 13 % par an. Tandis que l'investissement dans l'ensemble du secteur touristique ne progresse que de 1,9 % par an, faisant de l'hôtellerie de plein air **l'un des quatre secteurs du tourisme les plus investisseurs** (avec les remontées mécaniques, les casinos et les résidences de tourisme, celles-ci bénéficiant d'incitations fiscales). On a ainsi assisté à un **très fort accroissement des équipements** : le nombre de **piscines** est passé de 1.700 en 1990 à 2.900 en 2002, celui des **mobil-homes** de 18.062 en 1992 à 102.409 en 2002. Quant aux habitations légères de loisir, leur parc, qui ne comptait pas plus de 1.000 unités en 1990, a été estimé à plus de 20.000 en 2002. Les hébergements locatifs représentent ainsi actuellement près de 18 % des emplacements ouverts aux touristes.

L'adaptation de l'offre a, par ailleurs, eu pour conséquence une forte **professionnalisation** du secteur, avec, notamment, la mise en place de stratégies commerciales modernes et de **démarches qualité** désormais intégrées dans le Plan Qualité France élaboré par le ministère du Tourisme.

Les retombées économiques

Les mutations observées dans le secteur, et plus particulièrement la croissance de l'offre en locatif est, par ailleurs, à l'origine de nouveaux développements économiques.

En matière **d'emploi**, on a noté que l'accroissement de l'offre en locatif s'est accompagné d'une augmentation parallèle, bien que moins marquée, du nombre des contrats de travail. **Les effectifs salariés du secteur sont, en effet, passés de 4.565 équivalents temps plein en 1996 à 10.173 en 2001**. L'effectif occupé annuel, salarié et non salarié, de l'hôtellerie de plein air s'élevait, cette même année, à 13.407, contre 9.335 en 1998. Il est à noter que le personnel permanent représente 41,6 % des salariés.

Par ailleurs, les nouveaux équipements permettent, grâce à leur confort, un allongement de la saison dont les répercussions sont également favorables à l'emploi.

En outre, le développement du marché des mobil-homes, dont la production était à l'origine principalement britannique, a amené les constructeurs français à proposer des produits innovants répondant davantage aux attentes de la clientèle. Le **succès des fabricants français** leur permet aujourd'hui de dominer très largement le marché intérieur des mobil-homes et des habitations légères de loisir et d'exporter une partie des 25.000 unités produites chaque année. En ce qui concerne les seules résidences mobiles, les principaux producteurs ont dégagé, en 2004, un chiffre d'affaires de 240 millions d'euros et emploient 2.340 personnes.

L'aménagement des grands terrains de l'hôtellerie de plein air, dotés de ces hébergements locatifs, qui proposent équipements de loisir, commerces, services et animations, a ainsi permis la constitution d'un secteur en pointe au chiffre d'affaires très important mais aux charges également considérables.

L'impact sur l'environnement

Au cours des dernières années, la multiplication des implantations anarchiques de mobil-homes, doublée du vieillissement de certains équipements, a provoqué une réelle inquiétude quant aux risques de dégradation des paysages.

Les organisations professionnelles de l'hôtellerie de plein air ont pris conscience de ces problèmes et de la nécessité d'assurer une meilleure intégration paysagère de leurs équipements, ce qui répond, d'ailleurs, aux attentes de leur clientèle. Au-delà des campagnes de sensibilisation qu'elles mènent sur ce thème auprès de leurs adhérents, elles se sont associées aux démarches accomplies par les pouvoirs publics en matière de développement durable du tourisme.

Par ailleurs, l'évolution récente des équipements incriminés va dans le sens d'un meilleur respect de l'environnement. D'une part, leur aspect esthétique s'est considérablement amélioré, et, d'autre part, les matériaux employés pour leur construction sont à 98 % recyclables. En outre, on estime que, compte tenu de leur durée de vie, les anciens modèles auront disparu des terrains d'ici trois à cinq ans.

Demeurait le problème de la prolifération anarchique des mobil-homes qui « mitent » les paysages et dont la perception par le public entraîne une dégradation de l'image du mobil-home qui rejaillit sur l'hôtellerie de plein air.

C'est à ce problème que répond la modification du code de l'urbanisme en cours de discussion au Parlement⁽¹⁾. Elle vise, en effet, à compléter l'article L.443-1 de ce code afin de **limiter l'installation ou l'implantation des résidences mobiles de loisir et des habitations légères de loisir à des terrains aménagés à cet effet qui seront définis par décret en Conseil d'État.**

(1) Dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions relatives au tourisme, actuellement en instance devant l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 19 octobre 2005, votre commission des Finances a examiné les crédits du programme Tourisme.

Votre Rapporteur spécial, a d'abord confirmé la tendance, observée depuis 2001, à la baisse du solde touristique de la France. Pour la première fois depuis quinze ans, le tourisme n'était plus, en 2004, le premier poste excédentaire de la balance des biens et des services. Malgré une légère progression des recettes, qui se sont établies à 32,8 milliards d'euros, au lieu de 33,7 milliards d'euros en 2001 et 34,2 milliards d'euros en 2002, l'excédent enregistré n'était plus que de 9,8 milliards d'euros, derrière celui de l'automobile – 12,2 milliards d'euros. C'est la progression des dépenses des Français en voyage à l'étranger qui est à l'origine de ce résultat : en hausse constante depuis plusieurs années, elle a connu une nette accélération pour atteindre 8,7 % entre 2003 et 2004, et les premières analyses de la saison 2005 semblent confirmer le phénomène.

Cette « évasion » des touristes français de l'hexagone s'inscrit dans un contexte où l'industrie touristique française n'a pas réussi à capter sa part du regain de dynamisme observé chez ses concurrents. Tandis que les recettes de l'Espagne progressaient de 7 % et celles de l'Italie de 4 %, les recettes françaises n'ont enregistré qu'une légère amélioration de 1,5 % et restent inférieures aux 33,7 et 34,2 milliards d'euros réalisés respectivement en 2001 et 2002.

Cette dégradation des performances du tourisme français a été à l'origine d'une mobilisation des pouvoirs publics avec, notamment, la réunion de deux comités interministériels du tourisme en 2003 et 2004, auxquels le Premier ministre a participé. Les décisions prises lors de ces réunions se sont principalement traduites par un renforcement de l'effort de promotion de la destination France sur les marchés étrangers, une réorganisation des moyens mis en œuvre pour l'amélioration de l'offre et la promesse d'une réflexion sur le développement de la demande intérieure et l'aide au départ des Français.

Parallèlement, les acteurs du tourisme et les collectivités territoriales déploient des efforts considérables pour assurer le développement de leur offre, malgré l'extraordinaire complexité des dossiers qu'ils ont à porter et l'importance des investissements à réaliser. Certaines de ces actions sont menées à bien grâce au concours de l'État, notamment par son assistance technique ou financière par le biais des contrats de plan. Cependant, malgré une apparente prise de conscience au sommet de l'État, l'importance économique du tourisme et le besoin d'une politique pour le soutenir parviennent difficilement à s'imposer comme une évidence. Ce constat s'illustre particulièrement dans la manière dont sont traités les crédits du ministère délégué au tourisme, notamment dans le cadre de la gestion budgétaire. Il s'illustre également par les freins qui s'opposent à la mise en œuvre d'une véritable politique d'aide au départ en vacances des Français dans leur pays.

Le tourisme constitue l'un des cinq programmes de la mission « Politique des territoires ». Sa définition et sa place dans la maquette générale du budget résultent d'un processus dans lequel sont notamment intervenus la mission d'information de la commission des Finances, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes. Les discussions engagées à cette occasion ont permis, d'une part, d'ouvrir une réflexion sur le périmètre du programme qui devrait aboutir à une présentation plus complète des financements publics consacrés à ses objectifs, et d'autre part, de réaffirmer la contribution essentielle de la politique touristique dans l'aménagement du territoire.

Le programme se compose de quatre actions : « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », « Économie du tourisme », « Accès aux vacances », « Soutien au programme ».

Le projet de loi de finances pour 2006 propose de doter le programme « Tourisme » de 79,788 millions d'euros en AE et de 78,298 millions d'euros en CP, soit 3,298 millions d'euros de plus que le plus petit programme de la mission « Information géographique et cartographique », ce qui donne une idée de la modestie de ces crédits.

Par rapport à la loi de finances pour 2005, les crédits de paiement restent stables et les autorisations d'engagement sont en baisse de 1,65 %. Les priorités affichées par le Gouvernement sont réduites à la promotion de la destination France, à la poursuite de la mise en œuvre du plan « Qualité France » et aux contrats de plan État-régions. Il n'est plus fait mention de l'accès aux vacances.

En ce qui concerne les crédits consacrés aux actions considérées comme prioritaires, la dotation destinée à l'action 1, « Promotion », est réduite de plus d'un million d'euros, en AE comme en CP, et les crédits de l'action 2, « Économie du tourisme », bien que bénéficiant d'une hausse de 1,6 million d'euros en CP, sont bien en deçà des besoins, notamment au regard des engagements de l'État envers les régions.

Par ailleurs, il faut souligner le fait qu'au 10 octobre, échéance fixée par la loi organique, seulement 28 % des réponses aux 71 questions budgétaires étaient parvenues au Rapporteur spécial, et que le mardi 18 octobre, veille de l'examen des crédits en commission, 50 % des réponses n'étaient toujours pas parvenues. Il ne lui a pas été possible, en outre, de s'entretenir avec le directeur du tourisme, trois rendez-vous successifs ayant dû être annulés en raison de déplacements au cours desquels celui-ci devait accompagner le ministre délégué. Le Rapporteur spécial aurait vivement apprécié de pouvoir entendre ses éclaircissements sur des points aussi importants que les orientations de la politique touristique de la France, la saison touristique 2005, les vacances des Français, la justification des dépenses fiscales intégrées au programme « Tourisme », Maison de la France, ou encore le tourisme social.

Durant la plus grande partie de l'exercice 2005, les crédits avaient été gelés à plus de 25 %, et 14 % des crédits de LFI restaient gelés au milieu du mois d'octobre. En conséquence, le ministère avait demandé, pour 2006, un déplafonnement des reports, qui n'a pas été accepté.

Quant aux autorisations de programme, 27,43 % restent gelées ; or, bien que la LOLF soit muette sur la possibilité de les reporter, les outils informatiques mis en place par le ministère des finances ne le permettent pas. En conséquence, toutes les AP non engagées au 31 décembre 2005, seront annulées.

S'agissant du plan de consolidation des hébergements du tourisme social, faute de pouvoir reporter les crédits, il n'est pas possible d'ouvrir, comme l'an dernier, des crédits en loi de finances rectificative. Il serait cependant possible de dégager des crédits sur les résultats de l'Agence nationale pour les châteaux-vacances, conformément à l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2001. Une solution est d'autant plus nécessaire que l'État doit, sur ce programme, 4,2 millions d'euros à des associations de tourisme social, pour des opérations déjà exécutées.

La situation n'est pas brillante, et toutes les personnes auditionnées s'accordent à dire que la France, qui avait été à la pointe de la modernité touristique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, n'avait pas su, depuis, renouveler ses équipements, qu'il s'agisse des stations de moyenne montagne ou du littoral, tandis que de nombreux pays émergents, méditerranéens en particulier, proposent une offre adaptée à l'évolution de la demande. Il convient donc, non seulement d'accompagner l'effort de modernisation des capacités d'accueil, mais aussi de mettre l'accent sur la promotion et la valorisation de l'offre, ainsi que sur la solvabilisation de la clientèle française, afin que le droit aux vacances devienne, pour tous, une réalité.

Le Président Pierre Méhaignerie a déploré que trop de rigidités fassent obstacle à la construction de nouveaux équipements, dans un secteur où les perspectives de croissance et d'emploi sont pourtant très importantes, compte tenu du vieillissement de la population en Europe, et où la concurrence des autres pays, notamment méditerranéens, est rude.

Votre Rapporteur spécial a estimé que les crédits du programme restaient stables, ce qui est relativement satisfaisant, mais que les gels et annulations de crédits ont pris, depuis quelques années, de telles proportions que nombre d'opérations programmées ne sont en fait pas financées, tandis que certaines délégations régionales au tourisme ne servent plus à grand-chose, faute de crédits à gérer. Il s'abstiendra donc sur le vote des crédits du programme.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que toute opération de construction ou d'aménagement n'a pas vocation à être subventionnée...

M. Jean-Pierre Gorges a déclaré que Chartres, ville dont il est le maire, ne se plaint pas du vieillissement régulier de son patrimoine, bien au contraire. Ce qui fait le succès d'une destination touristique, c'est un patrimoine, un relief, un climat et un accueil, ce dernier relevant pour l'essentiel de l'initiative privée. L'exemple de la Croatie montre que point n'est besoin de délégations régionales au tourisme – au demeurant jugées inutiles par le Rapporteur spécial lui-même...

M. Alain Joyandet a dit partager l'opinion du Président Pierre Méhaignerie sur les rigidités qui font obstacle au développement des territoires, et cité l'exemple des activités nautiques, entravées en France par la longueur et la complexité des procédures à suivre pour créer des places supplémentaires dans les ports ou les marinas : le résultat est que les plaisanciers préfèrent aller en Italie. L'administration devrait favoriser davantage le foisonnement des initiatives privées.

Votre Rapporteur spécial a répondu à M. Jean-Pierre Gorges que, par « patrimoine », il entend moins les monuments et les vieilles pierres que les équipements touristiques proprement dits. Or, une grande partie de ces aménagements a vieilli et ne correspond plus aux exigences des touristes, français et étrangers, d'aujourd'hui : la Grande-Motte, construite dans les années 1960, n'a pas été réhabilitée, contrairement aux cités, contemporaines, de Vénissieux ou de la Courneuve. En revanche l'extension du port de la Grande-Motte avait reçu toutes les autorisations nécessaires : ce qui fait défaut, ce sont les financements !

Votre Commission a *approuvé* l'adoption des crédits du programme « Tourisme » inclus dans la mission « Politique des Territoires » *dont elle vous demande d'adopter les crédits.*

N° 2568-22 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 22, Politique des territoires, tourisme (M. Pascal Terrasse)