



N° 1969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME IV ÉCONOMIE

TOURISME

PAR M. DANIEL FASQUELLE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.— LE PROGRAMME « <i>TOURISME</i> » DANS LE PLF 2010	9
A.— UNE ARCHITECTURE GÉNÉRALE MARQUÉE PAR LA STABILITÉ	9
1. Un programme à part entière.....	9
<i>a) Quatre actions inchangées</i>	9
<i>b) Des crédits mutualisés</i>	9
2. L'évolution des crédits.....	10
3. Les dépenses fiscales rattachées.....	11
B.— DES PRIORITÉS RÉAFFIRMÉES, DES OUTILS QUI ÉVOLUENT	13
1. Des priorités réaffirmées.....	13
2. Des outils qui évoluent : la création d'Atout France.....	14
C.— DES MOYENS TRANSVERSAUX AU SERVICE D'ACTIONS PARTENARIALES	15
1. L'utilisation des emplois.....	15
2. La ventilation des dépenses par nature.....	16
3. La participation aux contrats de projet État-régions.....	16
4. Le soutien au tourisme en dehors du programme <i>Tourisme</i>	17
II.— TROIS ACTIONS AU SERVICE DE LA CROISSANCE DU SECTEUR	19
A.— PROMOUVOIR L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET SES SAVOIR-FAIRE	19
1. Le rôle prépondérant dévolu à l'opérateur Atout France.....	19
<i>a) Les conditions de mise en place de la nouvelle structure</i>	19
<i>b) Le « bras armé » de l'État pour la promotion touristique de la France, en France et à l'étranger</i>	20
<i>c) Le développement de l'ingénierie et l'expertise</i>	20
2. Les actions stratégiques et/ou ponctuelles en renfort.....	21

a) <i>La promotion du savoir-faire et la coordination des actions vis-à-vis de l'extérieur</i>	21
b) <i>Le détail des actions menées</i>	21
B.— SOUTENIR L'OFFRE TOURISTIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ	22
1. Connaître et maîtriser la réalité et l'évolution économiques du secteur	22
a) <i>Les enquêtes statistiques (2,05M€ en AE et 1,95M€ en CP)</i>	23
b) <i>Les études (0,3M€ en AE et en CP)</i>	24
2. Le soutien des filières et des métiers dans leurs actions pour l'amélioration de la qualité	24
a) <i>Le Plan Qualité Tourisme (0,45M€ en AE et CP)</i>	24
b) <i>Les contributions diverses</i>	25
C.— LES POLITIQUES FAVORISANT L'ACCÈS AUX VACANCES	26
1. Le rôle essentiel de l'ANCV	26
2. Les autres politiques de soutien	27
3. La relance du tourisme social	28
III.— UNE MODERNISATION BIEN ENGAGÉE, DES EFFORTS À POURSUIVRE, DES PISTES À APPROFONDIR	29
A.— CONSOLIDER LA MISE EN ŒUVRE DES ACQUIS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES	29
1. Des réformes importantes	29
a) <i>Tourisme et restauration : une mesure « touristique » opportune</i>	29
b) <i>Tourisme, commerce, dérogations au repos dominical</i>	29
c) <i>La loi du 22 juillet 2009</i>	30
2. Un suivi à assurer à plusieurs niveaux	31
a) <i>Un contrat d'objectif pour Atout France</i>	31
b) <i>Le tourisme et la réforme des collectivités territoriales</i>	32
c) <i>Mise en œuvre réglementaire, dispositions transitoires, contrôle et évaluation</i>	32
3. Deux questions problématiques à traiter	32
a) <i>Le risque de disparition de la petite hôtellerie indépendante</i>	32
b) <i>La situation des résidences de tourisme</i>	33
B.— POUR UNE APPROCHE GLOBALE DES QUESTIONS DU TOURISME	34
1. Tourisme, culture et patrimoine	34
a) <i>Mieux coordonner l'événementiel pour mieux mobiliser les acteurs</i>	34
b) <i>Mieux exploiter le gisement culturel et patrimonial</i>	35
c) <i>L'exploitation touristique, une chance pour le patrimoine ?</i>	36

2. « Tourisme durable »	36
<i>a) Concilier tourisme et développement durable</i>	36
<i>b) La question des emplois saisonniers et la logique du « Tourisme durable »</i>	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	40

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un contexte mondial marqué, au cours de l'année qui vient de s'écouler, par un ralentissement économique brutal, il est logique que l'activité touristique soit particulièrement impactée, tant il est vrai qu'elle est au premier chef tributaire des capacités de consommation des ménages français et étrangers.

Il ressort des premiers bilans dont nous pouvons disposer de la saison hivernale 2008/2009 et de la saison estivale 2009 que le secteur du tourisme résiste tant bien que mal à la crise. S'agissant d'une activité qui représente près de 6,3% du PIB et fournit près de deux millions d'emplois directs ou indirects, il y a tout lieu de prêter attention à son évolution.

La France est demeurée en 2008, malgré le renversement conjoncturel de la fin de l'année, la première destination touristique mondiale en nombre d'arrivées. Celles-ci sont néanmoins repassées sous la barre des 80 millions, pour atteindre 79,3 millions d'entrants (contre 81,9 millions en 2007). Dans le même temps, les recettes touristiques, point faible relatif mais récurrent, chutaient de 4,6% et le solde positif de la ligne « Voyages » de la balance des paiements connaissait une forte baisse de 34%.

Il convient de s'arrêter sur ces derniers chiffres : le tourisme est l'un des postes de la balance des biens et services présentant l'excédent le plus élevé. Sa contribution indiscutablement positive à l'économie française ne doit toutefois pas faire occulter, au-delà des considérations conjoncturelles (le cours de l'euro a notamment dopé la hausse des dépenses des touristes français à l'étranger), des faiblesses structurelles auxquelles il convient de remédier : le tourisme est désormais un secteur mondialisé, dans lequel la part de marché de la France est en constante diminution depuis les années 1990, y compris par rapport à nos concurrents européens traditionnels (Italie et Espagne notamment).

Il ne s'agit plus en l'espèce de nous reposer sur nos acquis, qui ne sont pas minces, mais bel et bien d'encourager la modernisation de ce secteur et de l'aider

à atteindre un niveau de « croissance accessible », à la mesure de notre potentiel touristique.

Le Gouvernement a assurément pris la mesure du problème en inscrivant à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée, au printemps 2009, la discussion du projet de loi de développement et de modernisation des services touristiques. Nous reviendrons sur les réformes importantes engagées au titre de cette loi, définitivement adoptée au mois de juillet dernier, et qui vont bien au-delà de la mesure-phare de la baisse de la TVA dans la restauration.

De nouveaux instruments ont été mis en place ou refondus en vue de la mise en œuvre d'une politique publique du tourisme ambitieuse et adaptée aux besoins des différents partenaires de ce secteur, sans omettre le touriste lui-même, le tout dans une perspective plus large de mise en valeur de nos territoires.

Le programme *Tourisme* du projet de loi de finances pour 2010 se doit de tenir compte des changements intervenus dans les structures même de l'action publique, même s'il faut souligner que lesdits changements, d'une part ne font que conforter des objectifs antérieurement affirmés, d'autre part nécessitent assurément une période de transition pour pouvoir mieux apprécier leur caractère pleinement opérationnel.

I.— LE PROGRAMME « *TOURISME* » DANS LE PLF 2010

A.— UNE ARCHITECTURE GÉNÉRALE MARQUÉE PAR LA STABILITÉ

Le tourisme reste en 2010 un programme à part entière de la mission *Économie*. Certes, ce programme ne représente qu'une part relativement faible de l'ensemble des crédits affectés à la mission (environ 3%) : il convient néanmoins de se féliciter de la volonté de visibilité par là même réaffirmée de la politique française du tourisme.

1. Un programme à part entière

a) *Quatre actions inchangées*

Le programme tourisme s'articule autour des quatre actions suivantes :

– L'action n°1, « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », vise avant tout à maintenir la place de première destination touristique mondiale de la France dans un contexte concurrentiel mondial accru et à développer les recettes touristiques enregistrées dans la balance des paiements.

– L'action n°2, « Économie du tourisme et développement de l'activité touristique », 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 le secteur 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 ainsi qu'en renforçant l'attractivité des territoires.

– L'action n°3, « Politiques favorisant l'accès aux vacances », vise à favoriser l'adaptation de l'offre afin de faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment des handicapés, des seniors et des personnes démunies.

– L'action n°4, « Soutien du programme Tourisme », regroupe les crédits indivis de fonctionnement courant des services déconcentrés en charge du tourisme.

b) *Des crédits mutualisés*

Dans la continuité de la structuration mise en place l'an dernier, certaines ressources nécessaires à la mise en œuvre du programme sont prises en charge par d'autres missions et/ou programmes :

– le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie* prend notamment en charge les dépenses de personnels (titre 2 :

Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales), à hauteur d'environ 33 millions d'euros.

– La gestion mutualisée des fonctions support des services centraux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi est imputée, pour près de 3,4 millions d'euros, sur le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

– Le programme *Tourisme* bénéficie par ailleurs d'un déversement de la part du programme « entretien des bâtiments de l'État » nouvellement créé, au prorata des crédits qui lui sont dédiés (soit 888 000 euros)

Cette politique de mutualisation des moyens, induite par la révision générale des politiques publiques (RGPP), a été concrétisée en 2009 par la création, au niveau de l'administration centrale, d'une Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS), qui a absorbé l'ancienne Direction du Tourisme. Au niveau régional, la concrétisation interviendra en 2010 par la réunion des services contribuant au développement industriel et à la régulation économique au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Votre rapporteur soutient ces efforts de synergie dès lors qu'ils ne se traduisent pas par une dilution des moyens spécifiques concourant à la mise en œuvre de la politique du tourisme.

2. L'évolution des crédits

Au total, pour les quatre actions constitutives du programme, le projet de loi de finances pour 2010 propose de porter les crédits à 58,08 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 56,68 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui représente, par rapport à 2009, une baisse de 2,3 % pour les premières et de 11,7 % pour les seconds. Ces crédits se répartissent de la manière suivante :

Mission / programme	AE		CP	
	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2009	PLF 2010
Économie	1 945 573 843	1 959 474 943 (+ 0,7%)	1 936 299 483	1 938 930 571 (+ 0,15%)
Tourisme	59 436 944	58 080 600 (- 2,3%)	64 236 944	56 680 598 (- 11,7%)
- Action n°1	40 847 471	42 476 749 (+ 4%)	40 847 471	42 476 749 (+ 4%)

Mission / programme	AE		CP	
	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2009	PLF 2010
- Action n°2	13 266 018	10 765 883 (- 23,2%)	18 386 018	10 090 091 (- 45,1%)
- Action n°3	4 330 144	4 037 968 (- 6,7%)	4 010 144	3 313 758 (- 17,4%)
- Action n°4	993 311	800 000 (- 1,9%)	993 311	800 000 (- 1,9%)

Source : Projet annuel de performance 2010, mission « Économie », ministère du budget, des comptes publics, et de la fonction publique

S'agissant de l'action n°1, votre rapporteur se félicite de l'augmentation des crédits qui lui sont octroyés, tant il est vrai, surtout en période de crise, que la captation de nouvelles clientèles touristiques par une promotion efficace s'avère indispensable.

S'agissant des actions n°2 et n°3, il est à noter que le projet de loi de finances pour 2009 avait imputé sur leurs crédits de paiement respectifs le remboursement par l'État de sa dette au titre des contrats de projet État-régions (CPER) 2000-2006, pour un montant de 4 millions d'euros. La baisse importante des crédits de paiement observable pour 2010 au titre des actions n°2 et 3 doit donc être nuancée pour partie (action n°2), voire presque intégralement (action n°3) : il s'agissait en effet de couvrir le paiement d'investissements touristiques déjà réalisés mais non réglés, certains depuis plusieurs années.

Votre rapporteur profite de cette occurrence pour se féliciter de ce que les engagements non couverts des CPER 2000-2006 soient définitivement soldés d'ici la fin 2009. Ce règlement définitif assurera de fait une meilleure lisibilité des engagements pris au titre des CPER 2007-2013.

Au total, les crédits affectés au tourisme pour 2010 s'inscrivent dans le respect des engagements pris dans le cadre de la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

3. Les dépenses fiscales rattachées

Le programme Tourisme bénéficie de huit mesures fiscales, dont six ont un objet principal qui contribue directement au programme et deux qui y contribuent sans que cela soit leur objet principal.

DÉPENSES FISCALES DONT L'OBJET PRINCIPAL CONTRIBUE À PROGRAMME TOURISME

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009	Chiffrage pour 2010
730 205	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement dans les hôtels (Taxe sur la valeur ajoutée)	1 540	1 540	1 560
730 206	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement dans les terrains de camping classés (Taxe sur la valeur ajoutée)	200	200	200
110 221	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme (Impôt sur le revenu)	45	45	50
120 112	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances (Impôt sur le revenu)	40	40	50
230 304	Amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants (Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés)	- de 0,5	- de 0,5	- de 0,5
180 306	<i>Report d'imposition et abattement de 10 % par an en cas de cession d'actifs immobiliers professionnels par une entreprise du secteur des hôtels, cafés et restaurants à une société d'investissements immobiliers cotée (Impôt sur le revenu)</i>	- de 0,5	- de 0,5	- de 0,5

DÉPENSES FISCALES CONTRIBUANT À L'ACTION SANS QUE CE SOIT LEUR OBJET PRINCIPAL

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009	Chiffrage pour 2010
180 305	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. (Impôt sur le revenu)	3	2	2
180 307	<i>Provision pour dépenses de mise en conformité en matière de sécurité alimentaire et pour mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants (Impôt sur le revenu)</i>	- de 0,5	- de 0,5	- de 0,5

Source : Projet annuel de performance 2010, mission « Économie », ministère du budget, des comptes publics, et de la fonction publique

Ces huit dépenses fiscales sont estimées au total à 1 862 millions d'euros en 2010, soit plus de trente fois les crédits du programme. Il est à noter que deux de ces dépenses (en italiques dans les tableaux présentés ci avant) auront une fin d'incidence budgétaire en 2010.

Il convient par ailleurs de remarquer que la dépense fiscale induite par la baisse de la TVA dans la restauration, estimée à 3 milliards d'euros pour 2010, est rattachée au programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

B.— DES PRIORITÉS RÉAFFIRMÉES, DES OUTILS QUI ÉVOLUENT

1. Des priorités réaffirmées

La politique touristique française s'articule autour de trois grandes priorités :

- renforcer la promotion de la France à l'étranger ;
- stimuler la consommation touristique par l'adaptation de l'offre à la demande des touristes ;
- contribuer à une meilleure prise en compte de l'accès de tous aux vacances.

Ces priorités se reflètent directement dans les trois actions thématiques du programme, rappelées plus haut (cf. supra I.A.1°).

De son côté, le volet « Performance » est ramené en 2010 à trois objectifs au lieu de quatre précédemment :

OBJECTIF 1	Augmenter la capacité de l'opérateur chargé du développement du tourisme à mobiliser des partenariats financiers
OBJECTIF 2	Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité
OBJECTIF 3	Évaluer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances

Afin de mettre en œuvre la politique définie, le ministère chargé du tourisme s'appuie, d'une part, sur ses services centraux et déconcentrés et, d'autre part, sur l'opérateur Atout France nouvellement créé. L'objectif n°1 a été réajusté afin de tenir compte de la création récente de ce nouvel opérateur, résultat de la fusion du GIP ODIT-France et du GIE Maison de la France (cf. infra II.A.2°).

Par ailleurs, le développement de l'économie touristique requiert d'agir sur la qualité et la diversité de l'offre. L'objectif n° 2 en faveur de l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et de l'orientation de la demande par les démarches « qualité » illustre cet impératif.

Enfin, l'objectif n°3, relatif à « l'évaluation de l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances » permet de mesurer l'efficacité des mesures fiscales destinées à favoriser l'accès de tous aux vacances.

S'agissant de la suppression de l'objectif consistant à « attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à

l'augmentation des recettes touristiques », votre rapporteur tient à marquer une interrogation. Cette suppression semble résulter en fait de la suppression des deux indicateurs qui visaient à en évaluer les résultats : le premier, qui avait trait à la mesure de la performance du site de vente en ligne franceguide.com, a été supprimé en raison des incertitudes liées au devenir même du site ; le second (« évolution des dépenses par séjour des touristes non-résidents ») s'est révélé davantage corrélé en termes de résultats à la conjoncture économique qu'aux actions relevant directement des responsables du programme.

Il est concevable que ces indicateurs ne soient pas (ou plus) en mesure de constituer des signaux fiables en matière de résultats tangibles : il n'en demeure pas moins que l'objectif auquel ils étaient liés ne saurait être négligé dans l'évaluation de la politique du tourisme et qu'une révision devrait être opérée dans ce sens à terme.

2. Des outils qui évoluent : la création d'Atout France

Le 19 mai 2009, l'assemblée générale extraordinaire de Maison de la France a entériné la création du nouveau groupement d'intérêt économique Atout France, anticipant la consécration législative des missions du nouvel opérateur par la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009.

Né du rapprochement de Maison de la France, agence de promotion de la France à l'étranger, et du groupement d'intérêt public ODIT-France, agence d'ingénierie touristique, Atout France, désormais opérateur unique de l'État dans le secteur du tourisme, participe au pilotage d'une politique publique qui se veut mieux coordonnée et plus efficace.

L'agence compte plus de 1400 adhérents et est présente dans près de 30 pays. Sa tutelle est assurée, au nom du ministre chargé du tourisme, par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services. Elle intervient de manière transversale au bénéfice des actions du programme *Tourisme* en mobilisant différents partenariats à partir de fonds publics et en assurant la mise en œuvre de certaines dispositions réglementaires pour le compte de l'État.

La loi précitée du 22 juillet 2009 lui confie de nouvelles missions, notamment dans le domaine du classement des hébergements touristiques et de la tenue du registre des opérateurs de voyage, en plus des missions d'ingénierie touristique et de promotion, respectivement exercées jusqu'à présent par ODIT et par Maison de la France.

La subvention pour charges de service public de l'État à cet opérateur s'élève à 34,736 millions d'euros, soit environ 3/5^{ème} des crédits du programme. Eu égard à son importance dans la mise en œuvre de la politique du tourisme, il est à souhaiter que ce modèle de partenariat public-privé permette effectivement d'amplifier l'effet de levier des politiques publiques.

C.— DES MOYENS TRANSVERSAUX AU SERVICE D’ACTIONS PARTENARIALES

1. L’utilisation des emplois

Comme indiqué plus haut, les dépenses des personnels chargés de la mise en œuvre du programme ne sont pas imputées directement sur ses crédits mais sur ceux du programme *Développement des entreprises et de l’emploi* de la mission *Économie* (cf. supra I.A.1.b).

Il est à noter tout de même que le programme bénéficie de la mise à disposition de 6,3 ETPT (équivalent temps plein travaillé) en provenance d’autres administrations, en particulier pour le suivi des missions d’études, d’enquêtes et de statistiques. Par ailleurs, il convient de faire état de la mise à disposition auprès d’Atout France :

– de personnels titulaires et contractuels gérés par la DGCIS et en fonction sur le territoire français. Ces agents sont inclus dans le plafond d’emplois de la DGCIS ;

– de contractuels de droit public recrutés par la DGCIS et mis à disposition d’Atout France (ex-Maison de la France) pour exercer leurs fonctions à l’étranger.

Des personnels titulaires et contractuels du ministère de l’écologie et du développement durable sont également en cours de prise en charge par le ministère de l’économie pour être mis à disposition d’Atout France qui, dans le cadre de sa subvention, en assurera le remboursement.

A chaque vacance de poste, notamment à l’étranger, il est prévu que l’opérateur privilégie le recrutement direct d’agents contractuels de droit privé, l’objectif étant d’harmoniser à terme les différents statuts, source de difficultés dans la gestion des ressources humaines.

Sur les 422 emplois recensés à Atout France dans le projet de lois de finances pour 2010, 75 sont aujourd’hui rémunérés par le programme et 347 par l’opérateur.

Votre rapporteur ne peut qu’appeler de ses vœux la poursuite de l’effort de clarification en cours.

2. La ventilation des dépenses par nature

Entre dépenses de fonctionnement et d'intervention, la répartition des crédits du programme est opérée de la façon suivante :

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
Dépenses de fonctionnement	37 489 448	37 891 299	38 889 448	37 791 299
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	1 927 592	3 155 550	3 327 592	3 055 550
Subventions pour charges de service public	35 561 856	34 735 749	35 561 856	34 735 749
Dépenses d'intervention	21 947 496	20 189 301	25 347 496	18 889 299
Transferts aux entreprises	7 897 191	7 806 054	9 676 772	8 597 858
Transferts aux collectivités territoriales	3 755 108	3 304 246	7 801 253	4 777 344
Transferts aux autres collectivités	10 295 197	9 079 001	7 869 471	5 514 097
Total hors FDC et ADP prévus	59 436 944	58 080 600	64 236 944	56 680 598
FDC et ADP prévus	61 000		61 000	
Total y.c. FDC et ADP prévus	59 497 944	58 080 600	64 297 944	56 680 598

Source : Projet annuel de performance 2010, mission « Économie », ministère du budget, des comptes publics, et de la fonction publique.

Le poids de la subvention à Atout France est prépondérant dans les crédits du programme, représentant plus de 90% des dépenses de fonctionnement.

Hors cette subvention, on peut donc en déduire que les dépenses d'intervention représentent environ 86% des crédits du programme.

3. La participation aux contrats de projet État-régions

Le programme *Tourisme* définit des politiques nationales qui donnent lieu dans 17 régions à des contrats de projet pour la période 2007-2013, autour de trois volets :

– Le tourisme, acteur majeur du développement durable : il s'agit de faire évoluer les modes de production et de consommation des acteurs du tourisme en les responsabilisant sur les plans sociaux et environnementaux (actions de

qualification et de signalisation des dessertes des « Grands Sites de France » et financement des équipements nécessaires à leur mise en valeur et à leur promotion, politique favorisant le tourisme à vélo, actions diverses de sensibilisation) ;

– l’observation régionale du tourisme : la DGCIS joue un rôle d’animation et de coordination des actions prioritaires. L’objectif poursuivi est de renforcer la cohérence et la complémentarité entre les actions nationales et les initiatives régionales, tout en optimisant l’utilisation des ressources consacrées aux dispositifs d’observation.

– le tourisme et l’accessibilité : cette action a pour objectif, d’une part, de mettre les équipements de tourisme en conformité avec la loi du 11 février 2005 qui oblige les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public à être accessibles aux personnes handicapées. Les contractualisations locales permettront d’aider les établissements à s’adapter en réalisant des aménagements spécifiques selon la configuration des lieux et le type de prestations fournies.

Le montant des crédits alloués aux contrats de projet, répartis entre les actions n°2 et n°3, s’élève à 6,85 millions d’euros en AE et à 5,86 millions d’euros en CP.

Pour les huit régions dans lesquelles un volet Tourisme n’est pas inclus dans le contrat de projet, des dispositifs contractuels équivalents, recouvrant les mêmes thématiques, ont été mis en place afin de conduire une politique touristique cohérente. Les crédits pour ces contractualisations s’élèvent à 3,05 millions d’euros AE et 2,74 millions d’euros en CP.

Au total, la part de ces contractualisations correspond à 17% des crédits en AE et 15% des crédits en CP.

4. Le soutien au tourisme en dehors du programme *Tourisme*

Il convient de rappeler que le soutien de l’État à la politique du tourisme ne se limite pas aux seuls crédits de la mission *Économie* en général, et du programme *Tourisme* en particulier.

D’autres ministères participent en effet indirectement au développement de cette activité. En l’absence de lignes spécifiques *Tourisme* dans leurs budgets respectifs, ou d’un croisement efficace de données, la lisibilité d’une telle action est toutefois relativement limitée (les dernières données recensées datent du reste de 2007).

Sans entrer dans le détail de ces actions, il convient de souligner leur contribution majeure au soutien des différents acteurs du secteur touristique, condition indispensable à la réussite d’une politique efficace : mesures d’aide à l’emploi dans la restauration, dotation touristique aux collectivités locales, actions

spécifiques du ministère de la culture, mise en valeur des territoires, développement des outre-mers, etc...

Votre rapporteur tient à souligner le fait que le programme Tourisme ne constitue que la partie émergée d'une politique globale, qui mériterait d'ailleurs peut-être davantage d'études en amont et en aval sur les moyens transversaux qu'elle mobilise et sur leur impact réel, de même qu'une meilleure prise en compte au niveau interministériel.

II.— TROIS ACTIONS AU SERVICE DE LA CROISSANCE DU SECTEUR

A.— PROMOUVOIR L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET SES SAVOIR-FAIRE

Les crédits affectés à cette action, d'un montant de 42 476 749 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, constituent la part prépondérante (supérieure à 70%) des crédits affectés au programme *Tourisme*.

Il s'agit, à travers cette action prioritaire, de maintenir la place de la France en tant que première destination touristique mondiale et de veiller à l'accroissement de ses recettes touristiques (37,8 milliards d'euros de recettes en 2008), recettes qui ne la placent, rappelons-le, qu'au 3^{ème} rang mondial derrière les États-unis et l'Espagne.

1. Le rôle prépondérant dévolu à l'opérateur Atout France

a) Les conditions de mise en place de la nouvelle structure

Il est prévu pour 2010 une subvention pour charges de service public à Atout France d'un montant de 34,7 millions d'euros (en AE et en CP) : ladite subvention constitue du reste à elle seule la totalité des dépenses de fonctionnement au titre de l'action n°1.

Cette subvention doit permettre au nouvel opérateur de poursuivre les missions précédemment exercées par Maison de la France et ODIT-France, mais aussi de mettre en œuvre les nouvelles missions de service public qui lui ont été confiées par la récente loi de modernisation et de développement des services touristiques.

Votre rapporteur tient ici à pointer une incohérence et à marquer une interrogation.

– Tout d'abord l'incohérence : La totalité de la subvention à Atout France est imputée sur les crédits de fonctionnement de l'action n°1 alors que ses missions recoupent à la fois les actions 1 et 2 du programme, participant de même à la réalisation des objectifs 1 et 2. Peut-être serait-il nécessaire à l'avenir, soit de distinguer plus clairement, au sein de la subvention, les différentes actions qui en sont l'objet, soit de procéder à une révision de la structuration par actions du programme.

– Ensuite, l'interrogation : Si l'on compare les crédits prévus pour 2010 à la somme de ceux respectivement affectés en 2009 à Maison de la France et à ODIT-France (au total environ 35,8 millions d'euros), la baisse des crédits en provenance de l'État s'élève à plus de 3%. Cette diminution ne serait en fait

qu'apparente, du fait d'un changement de régime dans l'assujettissement à la TVA de l'opérateur. Il est toutefois permis de craindre, dans la conjoncture actuelle, une baisse des apports des partenaires privés de l'agence, qui se traduirait par un budget moindre en 2010. La fusion des équipes et des modes opératoires des deux organismes préexistants permet probablement des économies d'échelle mais en tout état de cause, les pouvoirs publics doivent assurer à l'opérateur, sur le long terme, des moyens humains et financiers suffisants : l'évolution de ses ressources devra faire l'objet d'un suivi attentif.

b) Le « bras armé » de l'État pour la promotion touristique de la France, en France et à l'étranger

Au titre des actions de promotion de la France et d'observation et de réflexion sur l'attractivité touristique, il est prévu en 2010 qu'Atout France intensifie son action dans les domaines suivants :

– le développement de la nouvelle stratégie marketing découlant du plan gouvernemental « Destination France 2020 » destiné à faire de notre pays le leader européen du tourisme en termes de recettes ;

– la finalisation des actions de la stratégie marketing 2005-2010 vers le grand public (conquête de nouvelles clientèles, anticipation de l'émergence de nouveaux marchés) ;

– la poursuite de la campagne de soutien à la filière « foires, congrès, salons » et des actions en faveur de l'amélioration de l'accueil, en soutien à la mise en œuvre du Plan Qualité Tourisme.

Par ailleurs, l'opérateur développera son plan stratégique d'adaptation de l'offre touristique française pour accompagner l'adaptation et le renouvellement de l'offre touristique de notre pays à la demande nationale et internationale. Ce dispositif est bien entendu complémentaire avec la promotion de la destination touristique française mais nécessite, comme indiqué plus haut, une redéfinition de la structuration du programme.

c) Le développement de l'ingénierie et l'expertise

Au titre de ses nouvelles missions, conformément à la loi de modernisation et de développement des services touristiques, Atout France est chargé du pilotage de la réforme du classement des hébergements touristiques. Cette importante réforme remettra à niveau notre parc d'hébergement conformément aux standards internationaux et vise à rendre plus compétitifs les établissements hôteliers dans un secteur fortement concurrentiel. Elle permettra ainsi d'attirer, notamment grâce aux hôtels 5 étoiles, une clientèle d'affaires internationale à haute valeur ajoutée.

En outre, le législateur a confié à Atout France une mission de tenue des registres des opérateurs de voyage et d'immatriculation des véhicules et

exploitants de grande remise. L'opérateur poursuivra ainsi des missions de service public jusqu'alors exercées par les services de l'État au niveau départemental.

Atout France a également repris les missions du GIP ODIT-France dont l'objet est de favoriser l'adaptation de l'offre touristique française : études technico-économiques, mission de conseil auprès des pouvoirs publics et des opérateurs touristiques nationaux, diffusion et communication des informations et des méthodes élaborées dans son domaine, exportation des savoir-faire français en ingénierie touristique.

Une nouvelle marque institutionnelle a vocation à être utilisée dans la communication vers les professionnels, à côté de la « marque France » présentée à l'occasion des Assises Nationales du Tourisme de juin 2008 et destinée à un public plus large.

2. Les actions stratégiques et/ou ponctuelles en renfort

a) La promotion du savoir-faire et la coordination des actions vis-à-vis de l'étranger

L'image touristique de la France relève d'autres entités et services qui assurent la promotion de la destination France sur les marchés étrangers et français, ainsi que des savoir-faire français en France et à l'étranger.

La promotion des savoir-faire français à l'étranger est assurée par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) au travers d'actions de coopération institutionnelle avec d'autres pays.

La promotion des savoir-faire en France se traduit par l'organisation par la DGCIS des manifestations d'envergure telles que les Assises du Tourisme, qui constituent un moment d'information et de concertation privilégiée entre les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs du tourisme, permettant la définition ou l'ajustement des orientations stratégiques dans le domaine du tourisme en France.

b) Le détail des actions menées

Il s'agit des crédits affectés aux dépenses d'interventions de l'action n°1, d'un montant total de 7,74 millions d'euros, et consacrés :

– D'une part au financement d'organisations internationales liées au tourisme :

- Organisation du tourisme dans les Caraïbes : 221 000 € ;
- Organisation mondiale du tourisme : 320 000 € ;
- Organisation du concours européen EDEN sur les destinations touristiques d'excellence : 81 000 € ;
- Contributions au titre de divers partenariats internationaux : 119 000 €.

– D’autre part, et à titre principal (7 millions d’euros), au financement du pavillon français de l’exposition universelle de Shanghai, *via* l’organisme COFRES créé à cette occasion.

L’exposition se déroulera du 1^{er} mai au 31 octobre 2010 et 70 millions de visiteurs y sont attendus. Le thème retenu est celui de la « ville harmonieuse » (*Une meilleure ville pour une meilleure vie*) La France occupera une parcelle de 6 000 m². L’opération doit théoriquement associer paritairement un financement de l’État et un financement privé. Les financements privés ne sont toutefois pas intervenus à la hauteur attendue au cours des derniers mois. Par ailleurs, l’effet du taux de change a conduit à une aggravation des coûts de l’opération.

Votre rapporteur ne remet pas en cause le bien-fondé de ces dépenses qui assurent une visibilité internationale indiscutable. Il s’interroge toutefois sur la possibilité d’une meilleure coordination entre ces différentes actions et celles menées par l’opérateur Atout France.

B.— SOUTENIR L’OFFRE TOURISTIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L’ACTIVITÉ

Les crédits de l’action n°2 s’inscrivent directement dans la politique gouvernementale visant à dynamiser l’emploi en France.

Le secteur du tourisme représente plus de 200 000 entreprises qui génèrent 1 million d’emplois directs et autant d’emplois indirects. Le potentiel de développement existe, notamment dans un secteur en croissance dont la diversité des modes d’hébergement et la multiplicité des labels ne rendent pas la qualité de l’offre aisément identifiable. La sensibilisation des professionnels à la nécessaire adaptation de l’offre s’avère capitale.

1. Connaître et maîtriser la réalité et l’évolution économiques du secteur

La connaissance et l’analyse des besoins, de l’offre et de la demande, constituent pour l’État un préalable nécessaire à la définition d’une politique adéquate en matière de régulation de l’activité touristique. Dans le cadre du système statistique public, la DGCIS constitue les bases de l’information statistique et les transmet aux acteurs publics nationaux et internationaux. Pour ce faire, elle réalise des enquêtes et des études dont les résultats sont diffusés en coordination avec Atout France, à charge pour cet opérateur de rassembler l’ensemble des données intéressant l’activité touristique auprès d’autres partenaires (ministères, professionnels, institutionnels) et d’en publier l’analyse.

Les crédits de fonctionnement courant de l’action n°2, s’élevant à 2 355 500 euros en AE et à 2 255 500 euros en CP, permettent ainsi la réalisation d’enquêtes statistiques et d’études.

a) Les enquêtes statistiques (2,05M€ en AE et 1,95M€ en CP)

Le projet de budget d'études statistiques inclut les prestations faisant l'objet de marchés publics déjà conclus et engageant le ministère chargé du tourisme jusqu'en 2010 et 2011, à savoir le suivi de la demande touristique des Français (SDT) et l'enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE).

L'enquête SDT analyse de façon conjoncturelle la demande touristique française en suivant l'évolution des comportements touristiques de la clientèle. Cette enquête, réalisée par un prestataire privé (TNS-SOFRES), est financée sur la base d'un marché passé pour trois ans, couvrant les périodes d'observation de juillet 2008 à juin 2011. Pour 2010, le montant retenu pour ce marché s'élève à 900 000 euros en CP.

L'enquête EVE a pour but de mesurer le volume trimestriel des flux touristiques des non-résidents à la sortie du territoire et d'observer leurs comportements en France métropolitaine. Elle permet à la France de se conformer à la mise en œuvre d'une directive européenne et de fournir à l'Organisation mondiale du tourisme les caractéristiques du tourisme international sur son territoire. Réalisée en partenariat avec la Banque de France, elle constitue la base de l'évaluation des recettes de la ligne « voyages » de la balance des paiements. 2010 est une année de renouvellement de ce marché, le besoin de financement en AE (1,5 million d'euros) est donc supérieur à l'annualité en CP (500 000 euros en CP).

Cette dernière enquête demande en outre le recours aux services du Centre d'études techniques de l'équipement d'Aix-en-Provence pour le recueil et la mise en forme des données, pour un montant total de 140 000 euros. En outre, l'exploitation des sources de la statistique publique, disponibles sur les ressources informatiques de l'INSEE, fait l'objet d'une facturation de l'ordre de 10 000 euros par an en AE et en CP.

Un troisième dispositif complète le budget des enquêtes statistiques : les enquêtes de fréquentation conduites en partenariat avec l'INSEE dont le coût s'élève à 40 000 euros par an. Ces enquêtes mensuelles, réalisées dans les secteurs de l'hôtellerie et des campings, sont étendues aux autres hébergements collectifs.

Votre rapporteur avait appelé de ses vœux, l'an dernier, une nécessaire refonte des outils statistiques, tenant compte des préconisations du rapport remis au Premier ministre par M. Jean-Michel Couve, député du Var, sur « l'organisation territoriale, l'observation statistique et les accords bilatéraux de la France dans le domaine du tourisme ». Il souhaite que les marchés publics qui seront conclus en 2010 intègrent cette réflexion lors de la rédaction des cahiers des charges.

b) Les études (0,3M€ en AE et en CP)

Une partie des crédits de fonctionnement est destinée aux études réalisées par le ministère afin d'identifier les enjeux majeurs de l'évolution du tourisme français dans un contexte de concurrence internationale accrue et d'aider à la prise de décision de l'administration et des professionnels du secteur.

Les champs d'étude abordés dans le cadre du programme triennal 2009-2011 seront poursuivis et adaptés le cas échéant au contexte international :

- les tendances de la consommation touristique française ;
- les stratégies des opérateurs touristiques français et internationaux (analyse des restructurations, alliances, fusions dans les branches des voyages et de l'hôtellerie-restauration) et l'évaluation des démarches « qualité » engagées par l'État, les entreprises et les collectivités territoriales en matière de tourisme ;
- les investissements (création et rénovation d'équipements touristiques) et l'emploi touristique (analyse des freins à la création d'emplois et au recrutement) ;
- le positionnement concurrentiel de l'offre française (analyse de la rentabilité des PME touristiques françaises par rapport aux entreprises d'autres pays européens concurrents).

Votre rapporteur avait suggéré l'an dernier que soit mené prioritairement une étude relative à l'impact de la crise sur le secteur du tourisme. Il réitère ce souhait, en proposant que ladite étude prenne également en compte les nouveaux comportements de consommation liés aux évolutions de l'après-crise (développement durable notamment).

2. Le soutien des filières et des métiers dans leurs actions pour l'amélioration de la qualité

Les dépenses d'intervention de l'action n°2, d'un montant de 8,41 millions d'euros en AE et 7,84 millions d'euros en CP, concernent principalement les crédits contractualisés au titre du CPER 2007-2013 (cf. supra I.C.3). Pour le reste, elles sont réparties ainsi :

a) Le Plan Qualité Tourisme (0,45M€ en AE et CP)

Le « plan qualité tourisme » (PQT) contribue au développement du secteur du tourisme et de ses emplois, avec pour objectif de promouvoir au niveau national l'amélioration de la qualité de l'offre touristique et sa lisibilité. Il s'appuie pour ce faire sur les classements réglementaires en vigueur en matière d'équipements et d'organismes de tourisme et s'attache à sensibiliser les professionnels aux thématiques de qualité.

Le Plan Qualité Tourisme concourt donc à l'amélioration de la structuration de l'offre touristique française en favorisant le développement de réseaux nationaux et de partenariats entre les acteurs institutionnels du tourisme local (délégations régionales au tourisme, comités régionaux du tourisme, comités départementaux du tourisme, chambres consulaires, offices de tourisme, représentants des professionnels) autour d'un projet commun.

La marque nationale « Qualité Tourisme » doit aussi permettre, par sa généralisation, de renseigner les consommateurs sur le respect par les professionnels de certains critères. Le développement de cette marque s'est confirmé en 2009 avec les candidatures de nouveaux réseaux prestigieux, ainsi qu'avec son ouverture aux lieux de visite et aux activités sportives et de loisirs.

Les crédits relatifs au plan Qualité Tourisme sont destinés à poursuivre l'animation du dispositif, son extension, son évaluation et son adaptation le cas échéant, en fonction des nouvelles attentes des clientèles touristiques.

Votre rapporteur se félicite de cette approche transversale de la pratique touristique qui vise, au-delà de la qualité intrinsèque des équipements pris isolément, à la mise en valeur des territoires et des sites touristiques.

b) Les contributions diverses

830 000 euros seront consacrés aux interventions au niveau central en vue de promouvoir, avec les institutionnels et grands partenaires nationaux, les axes forts et nouveaux du tourisme. Les rencontres nationales du tourisme servent notamment de cadre d'échanges entre les opérateurs de la filière et l'État afin d'identifier les priorités d'action dans la perspective de la stratégie « Destination France 2020 ».

Les nouveaux secteurs porteurs et les nouvelles formes de tourisme feront également l'objet de partenariats et d'actions nouvelles, notamment : les formes douces de tourisms respectueuses de l'environnement (notamment le plan vélo) et le tourisme d'affaires qui génère des retombées économiques, directes et indirectes, importantes.

Le soutien aux fédérations nationales du tourisme, aux associations représentatives du tourisme en espace rural et réseaux qualitatifs, le soutien aux professions touristiques et aux politiques touristiques de l'emploi et de la formation traduiront cet investissement.

La contribution au Conseil national des villes et villages fleuris (CNVVF), pour un montant de 270 000 euros, sera reconduite pour participer à la promotion et la défense du label touristique « Ville fleurie » et « Village fleuri » et concourir à l'amélioration du cadre de vie et à la promotion de l'accueil dans les villes et villages labellisés.

Les opérations spécifiques régionales pour 2010 s'élèvent par ailleurs à 550 000 euros.

Enfin, pour 2010, l'observation économique régionale nécessitera 1 million d'euros en AE et en CP, dont 700 000 au titre des CPER 2007/2013.

C.— LES POLITIQUES FAVORISANT L'ACCÈS AUX VACANCES

Chaque année, quatre Français sur dix ne partent pas en vacances. Cette troisième action du programme *Tourisme*, à laquelle participent la DGCIS et l'établissement public Agence nationale des chèques-vacances (ANCV) répond en conséquence à deux priorités :

- rendre effectif l'accès aux loisirs et aux vacances pour tous les citoyens ;
- faire des vacances, moments privilégiés de détente et de brassage social, une phase de reconstitution personnelle et d'intégration sociale.

1. Le rôle essentiel de l'ANCV

L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), placée sous la tutelle de la DGCIS, assure la part prépondérante de cette mission, au travers de moyens propres. Cette agence est en effet chargée de l'émission et du remboursement des chèques-vacances, de leur commercialisation et de leur développement. En outre, les excédents de gestion de l'Agence ont permis d'aider à la rénovation du patrimoine du tourisme social et familial et d'accompagner des actions de solidarité organisées par les associations.

L'ANCV ne perçoit ni subvention ni apport en nature de l'État mais bénéficie de deux mesures fiscales incluses dans le programme *Tourisme* au titre du financement des chèques-vacances : les exonérations au titre de la part patronale des chèques-vacances, d'une part, de la taxe sur les salaires, et, d'autre part, de l'impôt sur le revenu (cf. supra I.A.3)

Suite à son rapprochement fin 2006 avec Bourse solidarité vacances (BSV), l'ANCV a développé des actions en faveur des départs en vacances des publics très défavorisés, grâce notamment aux offres collectées auprès des professionnels du tourisme et mises à disposition des associations caritatives et des professionnels du secteur social.

L'effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques vacances sur les recettes fiscales induites, tel qu'il ressort d'une enquête récemment réalisée par BVA est particulièrement significatif : 1 euro de dépense fiscale entraînerait en effet plus de 6 euros de recettes.

Dans ces conditions, votre rapporteur se réjouit de l'amplification du dispositif par la loi du 22 juillet 2009 qui permet d'étendre le bénéfice des chèques

vacances aux salariés des entreprises de moins de cinquante salariés (cf. infra) et note avec satisfaction que la dépense fiscale en question est nettement couverte par les recettes fiscales qu'elle génère.

2. Les autres politiques de soutien

La politique publique du tourisme tend à réduire les freins sociaux ou personnels qui rendent impossible ou difficile le départ en vacances, afin de garantir l'accès aux vacances des personnes handicapées, des jeunes et des familles en difficulté sociale ou en situation d'exclusion.

Les crédits d'intervention affectés à cette action, consacrés au développement des politiques sociales et aux contractualisations 2007-2013 liées à l'accessibilité s'élèvent à 4 037 968 euros en AE et 3 313 758 euros en CP.

a) Dans le cadre des contractualisations établies avec les collectivités locales, le programme *Tourisme* favorise par ailleurs la mise en accessibilité des équipements de tourisme et veille au respect de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui oblige à cette mise en accessibilité pour l'accueil des personnes handicapées. Les contractualisations permettent d'inciter les établissements à réaliser des aménagements spécifiques en tenant compte notamment de la configuration des lieux et du type de prestations fournies.

Les contractualisations sur l'accessibilité, dans le cadre des CPER 2007-2013 ou de dispositifs contractuels spécifiques, nécessiteront 3,59 millions d'euros en AE et 2,86 millions d'euros en CP en 2009.

b) Les autres politiques sociales nécessiteront 0,45 millions d'euros et permettront de développer des mesures et des actions favorisant le départ en vacances de publics cibles, conformément aux engagements pris lors des deux Comités interministériels du tourisme des 9 septembre 2003 et 24 juillet 2004.

Ces crédits seront plus particulièrement destinés :

– à gérer et à promouvoir le label national d'accessibilité « Tourisme et Handicap » (créé en 2001 afin d'identifier, selon des critères communs, l'accessibilité des sites et équipements touristiques aux personnes handicapées) et à soutenir l'Union nationale des associations du tourisme social et familial (UNAT) ;

– à encourager le départ en vacances des seniors et favoriser les projets d'associations permettant l'accueil des publics en situation de handicap ;

– à contribuer au financement du « projet vacances » dont le but est de mettre en place des démarches d'insertion dans le cadre des vacances ;

– à créer des conditions favorables au développement du tourisme parmi des populations cibles (accueil des jeunes touristes français et étrangers, encouragement au départ des personnes mobilisées par des proches en situation de dépendance).

3. La relance du tourisme social

Le Secrétaire d'État Hervé Novelli a conclu les travaux des récentes « rencontres nationales du tourisme » par l'annonce de quatre mesures fortes destinées à relancer le tourisme social :

– Tout d'abord, l'extension du dispositif des chèques vacances géré par l'ANCV en direction des entreprises de moins de 50 salariés.

Un décret, paru au Journal officiel le 21 octobre 2009, définit à cet effet les conditions de modulation de la contribution des employeurs à l'acquisition des chèques-vacances dans les PME de moins de 50 salariés, en application de la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009.

– La création d'un « coffret-séjour jeunes » en direction des 18-25 ans, dont plusieurs enquêtes attestent effectivement qu'il s'agit d'une population qui part peu en vacances.

– La mise en œuvre de solutions nouvelles pour régler le dossier de la rénovation de l'offre d'hébergement social, par la création d'un fonds d'investissement spécifiquement dédié au financement des actifs du tourisme social, associant notamment la Caisse des Dépôts et mobilisant une partie des ressources financières de l'ANCV, et la constitution d'entités juridiques de type foncières, destinées exclusivement à la gestion des biens immobiliers et à la mise en place de leurs investissements de modernisation

– La création d'un centre de ressources dédié à la politique sociale

Votre rapporteur se félicite du dynamisme avec lequel le Gouvernement souhaite relancer le tourisme social par la poursuite d'une politique équilibrée d'aide à la personne d'une part, d'encouragement à la rénovation des structures d'autre part. Il note du reste, sur ce dernier point, que l'enjeu est de taille, puisqu'on estime en général à 500 millions d'euros le coût des investissements à réaliser sur 10 ans.

La réorganisation envisagée s'appuie sur la séparation maîtrisée des structures de gestion des services (commercialisation, accueil, etc.) et des entités juridiques de portage immobilier, les premiers payant aux secondes un loyer permettant un véritable entretien du patrimoine et assurant de ce fait un renouvellement d'attractivité de l'offre proposée.

III.— UNE MODERNISATION BIEN ENGAGÉE, DES EFFORTS À POURSUIVRE, DES PISTES À APPROFONDIR

A.— CONSOLIDER LA MISE EN ŒUVRE DES ACQUIS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

Les évolutions législative et réglementaire sont des signaux importants et ont marqué, en 2009, une véritable volonté de redynamisation de l'économie et de l'attractivité touristiques. Dans ces conditions, le fait que le tourisme n'ait fait l'objet d'aucune mesure spécifique au titre du plan de relance de l'économie adopté en début d'année ne saurait être perçu comme une marque de négligence de la part des pouvoirs publics. Il s'agit désormais de consolider ces acquis.

1. Des réformes importantes

a) Tourisme et restauration : une mesure « touristique » opportune

La crise économique s'est traduite par une inflexion très nette des comportements touristiques : les visiteurs étrangers sont venus moins nombreux en France, certains Français ont davantage dépensé à l'étranger (là où ils bénéficiaient d'un taux de change favorable) et la majorité de la population française a réduit ses dépenses sur ses lieux de vacances en France, en particulier ses dépenses de restauration. Il faut bien prendre en compte l'ensemble de ces paramètres pour apprécier les effets salutaires *sur l'économie touristique* d'une mesure telle que la baisse de la TVA dans la restauration, autorisée par la loi du 22 juillet 2009.

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan définitif des engagements pris par les professionnels du secteur de la restauration au titre du « contrat d'avenir » conclu lors des États généraux de la restauration d'avril 2009, notamment en matière de baisse des prix et de création d'emplois, votre rapporteur se félicite de ce que cette mesure ait pu dès cet été :

– d'une part, contribuer au soutien des entreprises de restauration situées dans des zones touristiques, pour partie délaissées cette année par la clientèle étrangère : nul doute en effet que des défaillances ont ainsi pu être évitées et que des emplois ont été de ce fait préservés ;

– d'autre part, permettre un tant soit peu d'encourager la consommation des ménages sur leurs lieux de vacances, quand les professionnels de la restauration ont joué le jeu d'une baisse des prix effective sur certains produits.

b) Tourisme, commerce, dérogations au repos dominical

Si l'on considère, toujours dans la même perspective, que l'activité touristique est étroitement liée à l'offre commerciale disponible dans les zones

touristiques, il faut se féliciter également de l'adoption de la loi du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans certaines zones touristiques.

Cette loi constitue assurément un encouragement au développement, sur le long terme, et dans certaines zones limitées, d'une économie touristique performante car adaptée aux nouvelles pratiques de consommation (notamment celles des visiteurs étrangers), tout en sécurisant à court terme des pratiques d'ouverture jusque là disparates.

Il convient de préciser – car certains argumentaires développés lors de la discussion parlementaire ont pu entretenir la confusion à ce sujet – que les mesures dérogatoires adoptées pour l'ouverture des commerces le dimanche concernent les *communes touristiques ou thermales* et les *zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente* visées à l'article L.3132-25 du code du travail. Ce périmètre « touristique » d'application de la loi recoupe pour partie celui des communes touristiques classées conformément au régime de l'article L.133-13 du code du tourisme (modifié la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009). La confusion entre ces différents régimes est donc intervenue alors même qu'ils faisaient tous plus ou moins l'objet de réformes et de dispositions transitoires.

Si votre rapporteur se félicite de ces différentes réformes, il souhaiterait néanmoins qu'une clarification dans l'exposé des différentes dispositions puisse être opérée au niveau central par les administrations compétentes, en direction des communes intéressées. Il s'agit bien de faire en sorte que la loi puisse être appliquée de la meilleure façon par les acteurs locaux auxquels elle ouvre de nouvelles opportunités.

c) La loi du 22 juillet 2009

Il a déjà été fait allusion à de multiples reprises, dans les pages qui précèdent, à la loi de développement et de modernisation des services touristiques, définitivement adoptée par le Parlement en juillet dernier : ces nombreuses occurrences sont là pour attester de l'importance d'une loi qui traduit la volonté de mieux encadrer certains secteurs (vente de voyages, voitures avec chauffeurs, motos-taxis, *time-share*, coffrets-cadeaux), tout en répondant à l'objectif de moderniser le cadre juridique du tourisme en France (procédures de classement des différents types d'hébergement, réforme des offices de tourisme, classement des communes touristiques, etc.).

Dans le cadre de leur mission de régulation et de normalisation de l'activité touristique, les pouvoirs publics disposent désormais d'outils rénovés à même de favoriser la sécurisation juridique des acteurs, la protection des consommateurs et un certain équilibre entre les professionnels d'un secteur où la petite entreprise familiale conserve une place significative mais doit cohabiter avec des groupes de dimension internationale.

La publication des décrets d'application de ladite loi étant annoncée pour la seconde quinzaine de novembre (soit moins de six mois après sa promulgation) doit être saluée : le Gouvernement a fait la preuve en la matière d'un véritable souci de concertation (un avant-projet de décret était en discussion sur le site Internet du ministère du tourisme dès le mois de juillet) et d'une réactivité exemplaire.

2. Un suivi à assurer à plusieurs niveaux

Les nombreuses réformes mentionnées plus haut interviennent dans un contexte de refonte des cadres administratifs chargés de leur mise en œuvre, tant au niveau central qu'au niveau des services déconcentrés. Dans ces conditions, votre rapporteur souhaite insister sur un certain nombre de points :

a) Un contrat d'objectif pour Atout France

Le contrat d'objectif liant l'État à Atout France doit être prochainement rendu public. Ce contrat revêt une importance toute particulière à bien des égards puisqu'il permettra de formaliser en pratique le nouveau rôle dévolu à l'opérateur unique dans de multiples domaines.

Selon les termes de la loi du 22 juillet 2009, l'agence poursuit un triple objectif de promotion du tourisme en France, de réalisations d'opérations d'ingénierie touristique et de mise en œuvre d'une politique de compétitivité et de qualité des entreprises du secteur. Elle définit par ailleurs la stratégie nationale de promotion de la « destination France » conformément aux orientations arrêtées par l'État et concourt à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du tourisme à travers une triple mission d'expertise, de suivi des actions d'information et de promotion et d'observation (notamment statistique) des phénomènes touristiques.

Atout France ayant vocation à se déployer comme un acteur transversal vis-à-vis des nombreux acteurs du secteur du tourisme, il est à souhaiter que son contrat d'objectif permette d'aboutir à une distinction claire du périmètre de ses missions, tant vis-à-vis de l'État que vis-à-vis des acteurs locaux. Il convient en effet de veiller à ce que la politique publique du *Tourisme* ne soit pas dédoublée à cette occasion, ce que du reste ses crédits ne permettent pas.

Une action efficace en termes de coûts-résultats appelle une articulation pertinente entre les différents niveaux de sa mise en œuvre, sur le papier et dans les faits. Votre rapporteur appelle en conséquence à une véritable coordination entre la DGCIS et les services déconcentrés d'une part, les responsables d'Atout France d'autre part, afin qu'ils mènent ensemble un effort de pédagogie envers les acteurs publics et privés du secteur, susceptibles de faire appel à eux sans toujours savoir exactement vers qui se tourner.

b) Le tourisme et la réforme des collectivités territoriales

L'imminente réforme des collectivités territoriales est susceptible de redéfinir, dans les mois qui viennent, le rôle et les missions des différents acteurs locaux en charge du tourisme. Ce point n'a pu, et pour cause, être véritablement traité au fond par la loi du 22 juillet 2009 mais des conséquences devront bien entendu en être tirées s'agissant de l'organisation territoriale du tourisme.

Là encore, le souci d'éviter les doublons et d'affecter les moyens à des structures pertinentes en vue d'une action efficace et coordonnée ne doit pas être perdu de vue : ce point mérite d'autant plus d'être souligné que la structuration territoriale ne concerne pas uniquement les collectivités territoriales proprement dites (communes, intercommunalités, départements, régions) mais tout un ensemble d'acteurs qui agissent dans leurs sphères (fédérations locales, comités, associations, syndicats professionnels, etc.).

c) Mise en œuvre réglementaire, dispositions transitoires, contrôle et évaluation

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 22 juillet 2009 (notamment les réglementations relatives à l'encadrement de certains secteurs d'activité touristique, les procédures de classement des hébergements hôteliers et non hôteliers, la réforme des offices de tourisme, le classement des communes touristiques) suppose une charge de travail supplémentaire non négligeable de la part de l'ensemble des acteurs chargés de leur mise en œuvre.

Votre rapporteur se félicite de ce que des aménagements aient été prévus dans la loi afin d'étendre les périodes transitoires de mise en œuvre de certains dispositifs (notamment le classement des communes touristiques).

Il souhaite également saluer le fait que quatre rapports à remettre au Parlement aient été prévus par la même loi s'agissant des difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers, de la mise en œuvre du classement des hébergements touristiques marchands, de la situation de l'offre d'hébergement touristique en France, enfin de l'extension du dispositif des chèques-vacances dans les petites entreprises.

Ces rapports vont devoir mobiliser d'importantes capacités d'expertise et traduisent assurément un souci de mise en œuvre pragmatique d'une législation adaptée aux besoins de chacun. Ils appellent logiquement un suivi attentif de la part du législateur également.

3. Deux questions problématiques à traiter

a) Le risque de disparition de la petite hôtellerie indépendante

Chacun convient aisément de la fragilité de la situation actuelle de la petite hôtellerie indépendante, notamment en milieu rural, confrontée, d'une part à la

double concurrence des grandes chaînes hôtelières et des chambres d'hôtes, d'autre part à la nécessité de se moderniser, notamment eu égard aux obligations posées en matière de normes de sécurité et d'accessibilité.

Il s'agit d'être très attentif au maillage assuré par ces petits hôtels qui constituent un élément important pour l'aménagement du territoire et procurent un certain nombre d'emplois de proximité. Nous ne saurions en conséquence rester sans réaction face aux difficultés rencontrées par de nombreux petits établissements ne disposant pas des moyens nécessaires à leur mise aux normes et menacés de disparition à terme.

Votre rapporteur souhaite qu'au-delà des considérations relatives à la prorogation des délais de mise aux normes, ces questions soient abordées, dans les rapports qui devront les traiter (cf. supra III.A.2.c.), sous l'angle plus général de la pertinence des objectifs assignés et de la faisabilité.

Les objectifs de mise aux normes, en particulier pour l'accessibilité, sont ambitieux et louables mais ne sauraient en effet avoir pour conséquence la fermeture de petits établissements qui ne trouveraient pour ainsi dire jamais à rentabiliser de tels investissements.

Des solutions raisonnables doivent donc être recherchées qui permettent de concilier l'activité économique, les exigences de sécurité et l'accessibilité à tous.

b) La situation des résidences de tourisme

Une « attention particulière » devra être accordée aux résidences de tourisme dans le rapport sur la situation de l'offre d'hébergement touristique en France, selon les termes de la loi du 22 juillet 2009.

Votre rapporteur souhaite que cette attention particulière porte notamment sur les défaillances observées, au cours des derniers mois, au cœur du dispositif fiscal introduit en 1999 pour l'investissement locatif dans les résidences de tourisme situées dans les zones de revitalisation rurale.

Ce dispositif, dit « dispositif Demessine » a connu, au cours des dernières années, un succès indéniable (environ 250 résidences ont été ainsi ouvertes, pour 92 000 lits) et a été amplifié en conséquence.

Des défaillances sont toutefois apparues au cœur du dispositif, du fait de l'incapacité de certains gestionnaires de résidences à tenir leurs engagements à l'égard des investisseurs privés, souvent des particuliers et des familles. Ces derniers se sont ainsi vus parfois reprendre les avantages fiscaux qui leur avaient été octroyés, sans avoir véritablement pris sur la gestion de leur bien.

Des mesures récentes ont été prises afin de remédier aux situations d'urgence (par le biais notamment d'une instruction fiscale assouplissant les délais

de règlement des litiges) et la loi du 22 juillet 2009 a instauré de nouvelles dispositions afin de limiter les abus à l'avenir (durée spécifique des baux commerciaux dans les résidences de tourisme notamment).

Votre rapporteur se félicite qu'un bilan général puisse être bientôt dressé sur la situation des résidences de tourisme, incluant le point qui vient d'être évoqué et proposant le cas échéant des « garde-fous » aux dispositifs existants : il en va de la crédibilité de ce type de mesures incitatives (qui produisent au demeurant en général de bons résultats) qu'elles ne se retournent pas contre leurs bénéficiaires.

B.— POUR UNE APPROCHE GLOBALE DES QUESTIONS DU TOURISME

Il convient de garder à l'esprit le caractère par essence protéiforme et global du secteur du tourisme, avec le risque à l'arrivée de n'en traiter que des aspects partiels.

Votre rapporteur avait déjà regretté l'an dernier que la dimension touristique n'ait pas suffisamment été prise en compte dans le contenu et au cours de la discussion du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (cf. infra III.B.2.a).

Le même constat a pu être dressé lors de la discussion récente du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux de hasard en ligne, où il n'a pas été prévu de mécanisme de compensation pour la filière touristique, à la différence des filières hippique et sportive.

Il est aujourd'hui indispensable que les acteurs publics de la politique du tourisme se saisissent des questions transversales concernant le secteur et y fassent valoir leur angle de vue spécifique.

1. Tourisme, culture et patrimoine

a) Mieux coordonner l'événementiel pour mieux mobiliser les acteurs

Une politique du tourisme efficace doit reposer sur trois piliers : le soutien à l'économie touristique par des réformes structurelles, une promotion efficace, qui assure une visibilité en dehors de nos frontières, enfin des actions emblématiques capables de marquer les esprits et d'entraîner une dynamique sur le terrain.

Si ces deux premiers piliers sont indiscutablement pris en compte au sein du programme *Tourisme*, le troisième n'apparaît pas suffisamment marqué. Votre rapporteur est tout à fait conscient du fait que de telles actions existent au niveau des territoires mais regrette l'absence d'un pilotage national de la politique événementielle.

Il ne s'agit pas en l'espèce de se substituer aux compétences des collectivités locales mais bel et bien d'assurer un partenariat efficace entre les différents acteurs, afin que les investissements réalisés produisent les meilleurs résultats sur le terrain.

À ce titre, votre rapporteur appelle de ses vœux une réflexion approfondie concernant :

- l'établissement d'une programmation pluriannuelle des actions multisectorielles à mener autour d'événements rassemblant le grand public et ayant un impact national et/ou international (événements sportifs et culturels, commémorations, rétrospectives, etc.)
- l'établissement de circuits thématiques permettant d'associer les différents acteurs (hébergements, guides, sites culturels et patrimoniaux, espaces de loisirs, etc.).

Un rôle de coordination déterminant pourrait échoir à Atout France dans ces domaines.

b) Mieux exploiter le gisement culturel et patrimonial

Le rattachement du programme *Tourisme* à la mission Économie ne saurait faire oublier le fait que cette activité doit une grande part de sa prospérité aux formidables atouts patrimoniaux dont notre pays dispose, de même qu'à son rayonnement culturel. Il n'est pas besoin d'aller bien loin pour dresser ce constat, simplement d'observer la composition des files d'attente devant l'entrée du musée du Louvre, du château de Versailles, des châteaux de la Loire ou du Mont Saint-Michel.

Plus récemment, le succès de certaines expositions telles que celles organisées au Grand Palais autour de « Picasso et ses maîtres » ou sur Marie-Antoinette attestent d'un lien entre la venue de certaines clientèles étrangères et la mise en valeur de notre histoire et de notre patrimoine.

Si la logique « culturelle » et la logique « économique » ne sont évidemment pas totalement superposables, des efforts pourraient être menés en vue de les associer davantage l'une à l'autre.

Dès lors, votre rapporteur appelle à un rapprochement des services émanant du ministère de la culture, du ministère chargé du tourisme et d'Atout France, en vue de réfléchir aux actions susceptibles d'être menées en commun et confortant les missions des uns et des autres.

Un tel rapprochement, pour produire des effets, doit bien entendu pouvoir se décliner au niveau du terrain.

c) L'exploitation touristique, une chance pour le patrimoine ?

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2010, traitant de l'ouverture d'une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État aux collectivités territoriales volontaires, modifie le régime relatif aux transferts du patrimoine de l'État et de ses établissements publics (notamment le centre des monuments nationaux), au profit d'une méthode ouverte : celle d'un appel généralisé et sans limite temporelle au volontariat des collectivités territoriales.

Votre rapporteur regrette que cette question ne soit quasiment abordée que sous l'angle culturel, en ce qui concerne notamment les réserves que l'État est susceptible d'émettre au regard de certaines candidatures. Il en profite pour rappeler, à titre d'exemple, que sur la centaine de sites géré par le Centre des Monuments nationaux, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la culture, six seulement (abbaye du Mont Saint-Michel, Sainte Chapelle, Arc de Triomphe, château et remparts de Carcassonne, châteaux d'Angers et d'Azay-le-Rideau) peuvent être considérés comme « bénéficiaires », faisant vivre les 90 autres, avec cette particularité qu'ils sont particulièrement visités par les publics étrangers.

Peut-être serait-il souhaitable, préalablement à la question du transfert de propriété et de gestion, de s'interroger sur les moyens permettant de mettre davantage en valeur ce patrimoine, sans s'interdire le cas échéant, d'y instiller une logique d'économie touristique (desserte des sites, hébergements, promotion, etc.).

Une réflexion pourrait être menée à cet effet, s'inspirant notamment de la logique espagnole des *Paradores*.

2. « Tourisme durable »

a) Concilier tourisme et développement durable

La politique publique du tourisme vise logiquement à affermir la position de la France comme première destination touristique mondiale. Considérant l'impact majeur de l'activité touristique sur l'environnement (par les déplacements vers et sur le lieu du séjour touristique, par les implications en matière d'habitat, mais aussi par ses phénomènes de concentration dans le temps et dans l'espace de l'activité humaine), et eu égard au rôle moteur que souhaite jouer notre pays en matière de développement durable, une réflexion stratégique sur le développement d'un véritable « Tourisme durable » s'avère aujourd'hui indispensable

Cette préoccupation est aujourd'hui prise en compte par les contrats de projet Etat-régions 2007-2013, qui comportent un volet sur le « tourisme, acteur majeur du développement durable ». S'il y a tout lieu de s'en féliciter, votre rapporteur appelle à une meilleure imbrication de ces deux logiques à tous les niveaux où se déploie l'activité touristique, ainsi que sur ses différents versants :

préservation du littoral et du patrimoine naturel, préservation de l'environnement des territoires touristiques, état de l'hébergement touristique, etc.

b) La question des emplois saisonniers et la logique du « Tourisme durable »

Votre rapporteur tient à saluer la création, annoncée au mois d'août dernier par le secrétaire d'État à l'emploi, M. Laurent Wauquiez, d'une mission interministérielle sur l'emploi saisonnier à laquelle il a du reste été invité à participer.

Les objectifs à court terme d'une telle mission sont aisément identifiables : il s'agit de faciliter dès 2010 le recrutement, la formation, le logement, la mobilité et la pérennisation de ces emplois qui contribuent pour beaucoup à l'essor de l'économie touristique.

La question du logement des saisonniers apparaît notamment fondamentale et des pistes méritent d'être creusées ou explorées afin d'aider les saisonniers à avoir accès à des logements décentes et bon marché. Des dispositifs mis en œuvre par les caisses interprofessionnelles du logement existent déjà mais sont insuffisamment exploités et pourraient être amplifiées (possibilité pour le CIL 1% logement de se porter garant pour le loueur, avance du loyer en plus de la caution avec remboursement a posteriori, etc.). Par ailleurs, des initiatives nouvelles existent et doivent être encouragées, telle celle consistant dans la construction de résidences accueillant des étudiants à l'année et des saisonniers l'été.

La question de l'emploi saisonnier est une approche pertinente d'un autre objectif qui tient à cœur à votre rapporteur : faire en sorte que l'économie touristique soit de moins en moins saisonnière et de plus en plus étalée sur toute l'année. Un site touristique qui prospère sur quatre saisons, ce sont d'abord des emplois saisonniers qui sont pérennisés, ce sont également des territoires préservés et une activité mieux régulée.

L'année 2010 sera assurément une année de transition pour le secteur du tourisme, au regard des nombreux changements récents et annoncés s'agissant de son organisation.

L'objectif de donner à la politique du tourisme les moyens de sa réussite sur le long terme passe désormais par une mise en œuvre concrète des nouveaux outils dont elle dispose : à ce titre, les crédits qui lui sont affectés par le projet de lois de Finances pour 2010, en ce qu'ils accompagnent les réformes en cours, sont en cohérence avec la volonté affichée de conforter ce secteur essentiel pour l'économie française.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur a proposé à la commission des affaires économiques de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Tourisme » de la mission « Économie ».



EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de la commission élargie (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 27 octobre 2009*), la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Économie »**, sur les rapports de M. Jean-Paul Charié, M. Daniel Fasquelle, M. François Loos, M. Jean Gaubert et M. Alfred Trassy-Paillogues et ceux de la **mission « Plan de relance de l'économie » pour 2010**, sur le rapport de Mme Laure de La Raudière.

Conformément à l'avis de **MM. Jean-Paul Charié, Daniel Fasquelle, François Loos et Alfred Trassy-Paillogues, rapporteurs pour avis** et contrairement à l'avis de **M. Jean-Gaubert, rapporteur pour avis**, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour 2010*.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **M. Luc Rousseau**, Directeur général, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

– **M. Jacques Augustin**, Sous-directeur du Tourisme, Service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services, de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

– **Mme Isabelle Lemesle**, Présidente du Centre des monuments nationaux.