

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVI

TOURISME

Par M. Charles GINÉSY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 19) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I - UN BUDGET D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TOURISME	6
I. DES RÉFORMES STRUCTURELLES QUI MODIFIENT LE NIVEAU ET LA RÉPARTITION DES MOYENS DES SERVICES	7
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL PLUS EXPLICITES	8
1. <i>Les mesures de gestion classiques</i>	8
a) Un effectif budgétaire en baisse	8
b) Des évolutions traditionnelles ou résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires	8
2. <i>Les mesures nouvelles conditionnées par la LOLF</i>	9
B. 2005 : L'ANNÉE DU REGROUPEMENT DES SERVICES	10
1. <i>La future « Maison du tourisme »</i>	10
2. <i>Des moyens de fonctionnement globalement stables</i>	11
II. ACCROÎTRE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU TOURISME	14
A. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA DESTINATION « FRANCE »	15
1. <i>La nouvelle stratégie marketing de Maison de la France</i>	16
2. <i>La mise en œuvre du Plan Qualité France</i>	17
B. ACCOMPAGNER LA RESTRUCTURATION DE L'OFFRE	17
1. <i>L'optimisation de l'expertise de l'Etat</i>	18
2. <i>Des inquiétudes quant à la réalisation des contrats de plan Etat-région</i>	19
III. SOUTENIR L'EMPLOI ET LA COHÉSION SOCIALE	22
A. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES	22
1. <i>Les soutiens budgétaires</i>	23
2. <i>Les moyens complémentaires : l'ANCV et la BSV</i>	24
B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT	26
Encadré : l'application de la LOLF au budget du tourisme	29
CHAPITRE II - LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR DES AGENCES DE VOYAGES	32
I. UN SECTEUR TRÈS CONCURRENCIEL ET TOUJOURS PLUS CONCENTRÉ	33
A. L'ÉMERGENCE D'UNE CONCURRENCE NOUVELLE	34
1. <i>Le recours à Internet se développe</i>	34
a) Le dynamisme des agences de voyages en ligne	34
b) La vente directe des prestations par les opérateurs	36
2. <i>De nouveaux acteurs s'installent sur le marché</i>	37
a) La grande distribution	37
b) Les grands groupes intégrés internationaux	37
B. LA CONCENTRATION DU SECTEUR	38

1. <i>L'adhésion volontaire aux réseaux et leurs regroupements</i>	39
2. <i>Les fusions-acquisitions</i>	40
C. LES TRANSFORMATIONS À L'ŒUVRE DU MODÈLE MONDIAL.....	41
1. <i>Un nouveau modèle de développement émerge</i>	42
2. <i>Des conséquences inéluctables pour le secteur en France</i>	43
II. UNE DÉGRADATION DE LA RENTABILITÉ QUI APPELLE DES RÉPONSES STRUCTURELLES	44
A. LA RÉMUNÉRATION DES AGENCES DE VOYAGES REMISE EN CAUSE.....	45
1. <i>Les prix « cassés » des ventes de dernière minute</i>	45
2. <i>La disparition progressive des « incentives »</i>	45
3. <i>La fin programmée des commissions versées par Air France</i>	46
B. LE SOUTIEN DES POUVOIRS PUBLICS AU SECTEUR.....	47
1. <i>La réforme de la loi sur les agences de voyages</i>	47
2. <i>Les décisions prises par le CIT du 23 juillet 2003</i>	49

Mesdames, Messieurs,

Le rôle du tourisme comme facteur de développement économique est primordial, nul ne le conteste désormais. C'est vrai au **plan national** : le tourisme représente 6,7 % du PIB, un chiffre d'affaires annuel de plus de 100 milliards d'€, près de 200.000 entreprises, 2 millions d'emplois directs et indirects, un solde positif de la balance des paiements avoisinant les 12 milliards d'€.

C'est également vrai au **plan local** : pour beaucoup de nos territoires, le secteur touristique devient le régulateur qui, à la fonction économique, ajoute la dimension sociale. Aujourd'hui, le maintien de tout un ensemble **d'activités de proximité et de services publics et privés accessibles aux populations permanentes** dépend en effet de l'intensité du développement touristique.

Au reste, dans le contexte de **mondialisation** posant des défis nouveaux à nos systèmes socio-économiques, **l'activité touristique constitue un formidable facteur de résistance**. Ainsi que l'ont excellemment démontré nos collègues Christian Gaudin et Francis Grignon dans leur rapport d'information sur les délocalisations (1), **les emplois du tourisme sont**, pour l'essentiel, domestiques par nature et par conséquent **non délocalisables**. La croissance des activités touristiques, dont le **contenu est au demeurant intensif en emplois** puisqu'il s'agit largement de services aux personnes, relève dès lors d'une **nécessité tant économique que sociale**. En outre, la mondialisation a aussi ses vertus puisque l'accession à la **solvabilité et aux standards de consommation** des économies développées d'un **nombre considérable de nouveaux venus** - Chinois, Indiens, Brésiliens, Russes, Indonésiens, Sud-Africains... - représente pour le tourisme une promesse d'activité extraordinaire dont notre pays devrait pouvoir tirer un bénéfice rapide et puissant, pour peu qu'il s'y prépare.

Or, tout à fait conscient de l'importance que peut avoir le tourisme pour contribuer à soutenir la croissance économique, **le Gouvernement est résolument intervenu ces derniers mois** pour anticiper et accompagner les professionnels dans leurs démarches visant à améliorer davantage encore **l'attractivité de la destination « France », l'accueil des touristes et l'impact économique de l'activité du secteur**. A l'initiative du ministre délégué au tourisme, M. Léon Bertrand, et sous l'égide du Premier ministre, s'est en effet tenu le 9 septembre 2003 un comité interministériel du tourisme (CIT), le premier

(1) « *Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen* » - Rapport d'information n° 374 (2003-2004) du groupe de travail de la commission des affaires économiques et du Plan sur la délocalisation des industries de main d'œuvre – Christian Gaudin, président, et Francis Grignon, rapporteur – juin 2004.

depuis vingt ans, pour établir le constat et examiner les premiers moyens à mettre en œuvre dans le cadre d'une politique publique concertée et maîtrisée (1).

Ce CIT a été suivi par l'organisation des premières *Assises nationales du tourisme* le 8 décembre 2003, qui ont réuni tous les acteurs du secteur pour mutualiser les efforts, puis par un second CIT le 23 juillet 2004, qui a notamment approuvé la nouvelle stratégie marketing de « Maison de la France » jusqu'en 2010 ainsi qu'un certain nombre de décisions structurelles destinées à renforcer le positionnement de la France dans un contexte de concurrence exacerbée, comme l'a précisé le ministre délégué dans sa communication en Conseil des ministres du 27 octobre 2004 relative à la promotion touristique de la France à l'étranger.

Il est en effet **essentiel de promouvoir de manière dynamique la France comme destination touristique et d'améliorer les divers facteurs pouvant contribuer à ce que les touristes restent en France et y consomment davantage : diversifier l'offre et l'adapter aux différentes clientèles, améliorer l'accueil des touristes**, notamment dans les grands sites de transit, en particulier à partir des recommandations du rapport remis en septembre par notre ancien collègue sénateur M. Bernard Plasait, et **moderniser la législation** pour permettre aux opérateurs d'être plus efficaces, qu'il s'agisse des professionnels comme les agences de voyages (réforme de la loi du 13 juillet 1992) ou l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), ou des collectivités locales (réformes de la taxe de séjour et des communes classées).

A cet égard, plusieurs de ces mesures devraient figurer dans un **projet de loi relatif au tourisme** que le Gouvernement envisage de présenter l'an prochain pour **compléter les nombreuses améliorations déjà engagées**, telles :

- la **rédaction d'un code du tourisme**, qui devrait être publié d'ici la fin de l'année pour clarifier l'environnement juridique du secteur ;

- l'**abaissement des charges sociales pour les restaurateurs** et la suppression du SMIC « hôtelier », un **financement de 90 M€** de la mesure d'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants prévue par l'article 10 de la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement étant du reste ouvert dès cette année par un décret d'avance paru début novembre ;

- ou encore les diverses mesures figurant dans le **projet de loi relatif au développement des territoires ruraux**.

Le projet de budget du ministère délégué au tourisme pour 2005, examiné dans la première partie de cet avis, **contribue pour sa part à cette démarche volontariste** en permettant des **modifications structurelles** et en traduisant financièrement plusieurs des **décisions prises par les deux CIT** pour renforcer la capacité économique du secteur. La seconde partie du rapport est consacrée aux **agences de tourisme**, secteur d'activité particulièrement fragile en ce moment et qui mérite une attention soutenue.

(1) Votre rapporteur pour avis en a présenté les principales orientations l'an dernier : voir le rapport pour avis n° 75 (2003-2004) – Tome XVI – pp. 25 à 28.

CHAPITRE I

UN BUDGET D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TOURISME

Le **budget du ministère délégué au tourisme progressera en 2005**. Les moyens de paiements fixés par le projet de loi de finances initiale s'établissent en effet à **72,6 millions d'euros (M€)**, en augmentation de **3,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004** et de 5,3 % par rapport au budget voté pour 2004. Ces comparaisons ne tiennent toutefois compte ni de la majoration non reconductible de 420.400 € décidée en crédits de paiement pour 2004 au titre de la **réserve parlementaire** (développement de l'économie touristique), ni des **reports de crédits** de près de 5,5 M€ intervenus entre 2003 et 2004, en particulier à la suite de la loi de finances rectificative pour 2003 ayant abondé de 4 M€ supplémentaires la dotation attribuée à *Maison de la France*.

Elles n'intègrent pas davantage les **mesures de régulation budgétaire** décidées en cours d'exercice 2004 conduisant au **gel** de plus de 4,7 M€, ni de la **dotation de 3 M€** de crédits de paiement inscrite en **projet de loi de finances rectificative pour 2004** pour, notamment, permettre à la France, conformément aux décisions prises à l'issue du CIT du 23 juillet 2004, de **conserver sa position de première destination touristique mondiale**.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005 RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA SECTION "TOURISME"

Nature des crédits	BV 2003	PLF 2004	BV 2004	PLF 2005	PLF 2005 / BV 2004
Titre III - Moyens des services	22,54	21,73	21,58	24,88	+ 15,3 %
Titre IV - Interventions publiques	41,27	38,25	37,83	38,29	+ 1,2 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	63,81	59,98	59,39	63,17	+ 6,4 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat					
– autorisations de programmes (AP)	14,41	12,03	12,03	12,03	-
– crédits de paiements (CP)	7,55	10,55	6,41	9,42	+ 47,0 %
Moyens d'engagement (DO+AP)	78,22	72,01	71,42	75,20	+ 5,3 %
Moyens de paiement (DO+CP)	71,36	70,53	65,80	72,59	+ 10,3 %

En millions d'euros

Ainsi, les comparaisons doivent-elles être toujours effectuées avec de grandes précautions, comme les commentaires accompagnant l'évolution apparente de telle ou telle ligne budgétaire. Au reste, **voire commission des affaires économiques rappelle que, pas plus que le montant d'un budget en valeur absolue, sa croissance n'est, en tant que telle, le critère pertinent pour**

apprécier l'opportunité et l'efficacité d'une politique publique. C'est l'utilisation rationnelle des crédits et la correcte adéquation aux objectifs qu'ils poursuivent qui, seules, doivent guider les gestionnaires publics et servir de critères au contrôle du Parlement.

Du reste, c'est pour rendre effectif ce credo qu'a été adoptée la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, dite LOLF, qui devra pleinement s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2006. Pour en préparer la mise en œuvre, plusieurs décisions structurelles annoncées cette année par le ministre délégué au tourisme ne sont pas sans effets sur les crédits demandés pour 2005, en particulier au titre des **moyens des services**.

Par ailleurs, le budget 2005 de la section « tourisme » vise à poursuivre et à renforcer les actions entreprises depuis deux ans par M. Léon Bertrand pour, dans une perspective de **développement économique des activités touristiques**, promouvoir la **destination « France »** et mettre en œuvre le **plan Qualité France**.

Enfin, les crédits d'interventions du ministère ont également pour objets le **soutien durable à l'emploi, à la formation et à l'accès aux vacances du plus grand nombre** de nos concitoyens. Si, dans ce domaine aussi, la qualité et l'ampleur des effets de levier ont plus d'importance que le niveau même des moyens engagés, encore faut-il toutefois, pour que ces effets de levier existent, qu'existent aussi les moyens publics. A cet égard, **voire commission des affaires économiques souligne avec inquiétude que la poursuite du financement du programme de consolidation des hébergements de tourisme social est assurée par le projet de loi de finances rectificative pour 2004 et non par le projet de loi de finances pour 2005.**

I. DES RÉFORMES STRUCTURELLES QUI MODIFIENT LE NIVEAU ET LA RÉPARTITION DES MOYENS DES SERVICES

En 2005, les **dépenses du titre III vont apparemment augmenter de manière significative (+ 14,5 %)** pour s'établir à **24,88 M€** et représenter environ **34,3 % du budget** du ministère délégué (**30,8 % seulement en 2004**).

TITRE III – MOYENS DES SERVICES

Nature des crédits	PLF 2004	PLF 2005	Δ
Personnels. Rémunérations d'activité	12 135 433	13 234 621	+ 9,1 %
Personnels en activité et en retraite. Charges sociales	2 379 732	2 529 833	+ 6,3 %
Matériel et fonctionnement des services	7 200 000	9 100 000	+ 26,4 %
Dépenses diverses	15 245	15 245	-
Totaux du titre III	21 730 410	24 879 699	+ 14,5 %

En euros

Plusieurs phénomènes expliquent cette évolution comptable de **3,15 M€ qui ne constitue pas dans son intégralité une aggravation pérenne des charges de fonctionnement de l'Etat.**

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL PLUS EXPLICITES

Les prescriptions de la LOLF en matière de ventilation des emplois pour permettre au Parlement d'apprécier exactement le coût budgétaire de chaque politique ont conduit le ministère délégué au tourisme à engager, dès le budget 2005, un certain nombre de **modifications structurelles** qui sont venues s'ajouter aux **traditionnelles mesures de gestion annuelles**. Entre les mesures acquises et les mesures nouvelles, le solde de ces opérations budgétaires propres aux dépenses de personnel atteint au total **1,25 M€**, soit **40 %** des 3,15 M€ évoqués ci-dessus.

1. Les mesures de gestion classiques

Le solde budgétaire net des mesures de revalorisation et d'ajustement que l'on peut qualifier de traditionnelles est évalué en 2005 à 145.610 €. Il représente ainsi 11,6 % de l'évolution des dépenses de personnel du ministère délégué, et 4,6 % de celle des moyens des services.

a) Un effectif budgétaire en baisse

L'effectif budgétaire inscrit en projet de loi de finances pour 2005 sur l'actuelle section « tourisme » s'élève à **315 emplois**, dont **162 fonctionnaires titulaires** et **153 emplois contractuels**, soit cinq de moins qu'en 2004. Cette diminution, qui permet un **gain budgétaire global annuel de 132.129 €**, résulte en particulier du transfert de compétence à la collectivité territoriale de Corse résultant de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

b) Des évolutions traditionnelles ou résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires

Plusieurs autres dispositions à caractère pérenne et applicables à l'ensemble de la fonction publique ont, comme chaque année, été prises en compte dans les dotations de la section « tourisme » : la revalorisation des rémunérations publiques, des cotisations sociales versées par l'Etat et des prestations sociales, à laquelle s'ajoute le coût résultant de la modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales (+ 56.477 €), l'incidence de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique prévue par

l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 (+ 36.900 €) et d'une contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (+ 34.092 €), le coût de l'indemnité exceptionnelle allouée à certains fonctionnaires, militaires, magistrats et agents en poste à l'étranger (+ 15.225 €) et de la revalorisation des prestations interministérielles à réglementation commune (+ 1.585 €), ou encore la suppression du « pyramidage » dans le corps des administrateurs civils afin d'adapter la situation budgétaire à la réalité fonctionnelle (+ 26.430 €).

A ces sommes, dont le **montant total atteint 170.709 €**, s'ajoute la provision pour le pécule attribué aux agents contractuels des services du tourisme français à l'étranger au moment de leur départ en retraite, crédits non reconductibles d'une année à l'autre dont le **solde net s'élève à 108.822 €**.

Certaines mesures d'ajustement ont enfin des **effets budgétaires minorant les dotations** : telles seront ainsi les conséquences de la mise en œuvre du dispositif relatif au congé de fin d'activité (- 4.534 €) et du transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005 (- 1.335 €).

2. Les mesures nouvelles conditionnées par la LOLF

La LOLF impose au futur programme « tourisme » une évaluation au premier euro de la masse salariale nécessaire à la mise en œuvre de ses actions, afin que soit clairement affiché le coût réel de la politique publique du tourisme mise en œuvre par le Gouvernement. Or, il existe une distinction dans l'effectif du ministère délégué au tourisme entre les agents « tourisme », gérés par la direction du tourisme, et les agents « équipement », gérés par la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) du ministère de l'équipement. Ces derniers sont en effet rémunérés sur des crédits inscrits pour partie sur la section « services communs », et pour partie sur la section « tourisme », la part correspondante inscrite sur la seconde étant chaque année transférée en gestion sur la première afin de permettre la rémunération effective des agents.

Aussi a-t-il semblé opportun, dès le PLF 2005, de « reventiler » entre les sections budgétaires du ministère de l'équipement les **crédits de personnel** de la section « tourisme » afin de **clarifier la lecture du budget du ministère délégué**. Cette politique aura pour effet :

- d'ajuster les **crédits d'indemnités** concernant les agents « équipement » (+ 546.509 €), mais aussi sept agents de l'INSEE mis à disposition de la direction du tourisme (+ 18.007 €) ;

- d'ajuster les **crédits de rémunération** à la **situation réelle de l'effectif en poste** en procédant à un « pyramidage » des emplois plus conforme aux besoins

des services d'administration centrale (43 emplois concernés) et déconcentrés (15 emplois concernés), pour un coût de 525.772 € ;

- d'achever un **processus de transformation** de quatorze emplois d'agent administratif en emplois d'adjoint administratif, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, pour un coût global de 13.391 €.

Si l'ensemble de ces mesures accroît le budget du ministère délégué de plus de **1,1 M€**, **il convient de relever qu'aucune n'induit de surcharge nette réelle pour le budget global de l'Etat**. En effet, toutes ces indemnités et rémunérations, que percevaient effectivement les agents, étaient jusqu'à présent abondées par des transferts budgétaires opaques prélevés sur la section « services communs » du ministère de l'équipement (ou sur une ligne budgétaire du MINÉFI s'agissant des agents de l'INSEE). **C'est précisément à ce genre d'opération budgétaire invisible pour les parlementaires que la LOLF mettra dorénavant un terme.**

Ainsi, au-delà de la clarification bienvenue qu'apportent ces mesures de régularisation, votre rapporteur pour avis tient à souligner que **l'accroissement des dépenses de personnel supportées par le ministère délégué au tourisme doit être relativisé en termes de solde global pour les finances publiques** : au total, **la croissance nette** des crédits qui leur sont consacrés ne s'élève qu'à **145.610 €**, ce qui représente moins d'**1 % des 15,76 M€** prévus pour les lignes « *Personnel. Rémunérations d'activité* » et « *Personnel en activité et en retraite. Charges sociales* ». **Cette progression est ainsi inférieure à celle de l'inflation.**

B. 2005 : L'ANNÉE DU REGROUPEMENT DES SERVICES

Une seule raison explique la progression de **26,3%** des dépenses de fonctionnement hors personnels du titre III, qui atteignent **9.115.245 €** : **l'installation des services et organismes associés du ministère délégué au tourisme dans de nouveaux locaux à compter du 1^{er} janvier 2005**. Sans ce déménagement, les **crédits auraient été reconduits à l'identique de 2004 à 2005**, sous réserve des mesures inscrites en loi de finances rectificative pour 2004.

1. La future « Maison du tourisme »

Expirant le 31 décembre 2004, le bail des locaux actuels de la direction du tourisme (DT) et de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) n'est pas renouvelable car le centre commercial qui les accueille à Paris, rue Linois (15^{ème} arrondissement), doit être démoli. Le déménagement était donc inévitable.

Souhaitant profiter de cette opportunité pour **réunir dans un lieu unique l'ensemble des services et organismes de l'Etat mettant aujourd'hui en œuvre la politique publique du tourisme**, le ministre délégué a obtenu la création de « **La Maison du tourisme** », qui s'installera au 23 place de Catalogne (14^{ème} arrondissement) à compter du 1^{er} janvier 2005 et regroupera progressivement, outre la DT et l'AFIT, le Conseil national du tourisme (CNT), l'Inspection générale du tourisme (IGT), le Conseil national des villes et villages fleuris (CNVVF), Tourisme et handicap (ATH) et, à terme, Maison de la France (MdlF).

Afin de donner suite à la volonté du Gouvernement de procéder à des **réformes structurelles**, ce regroupement sera accompagné de la **réorganisation du CNT** et de la **fusion**, décidée lors du Comité interministériel du tourisme du 23 juillet 2004, **de l'AFIT, de l'Observatoire national du tourisme (ONT) et du Service d'études et d'aménagement touristique en montagne (SEATM)**. Une telle **réorganisation fonctionnelle des structures**, concomitante à leur **rapprochement géographique**, devrait favoriser la création de **synergies** en terme d'activité quotidienne et la réalisation **d'économies d'échelle**, en particulier sur les **fonctions logistiques** (accueil, gardiennage, entretien, gestion des véhicules, etc.). La masse critique des effectifs ainsi atteinte permettra en outre d'engager les mesures d'éco-responsabilité souhaitées par le Gouvernement.

Le **coût budgétaire différentiel** de cette installation, résultant d'un loyer plus élevé des nouveaux locaux en raison des tensions actuelles sur le marché de l'immobilier professionnel (1), s'élève à **1,9 M€** et constitue la **seule mesure nouvelle inscrite en loi de finances pour 2005 au titre des dépenses de fonctionnement**.

2. Des moyens de fonctionnement globalement stables

Les **crédits de fonctionnement courant nécessaires en 2005 à l'administration générale du ministre délégué** (administration centrale et services déconcentrés) sont, exception faite des moyens supplémentaires nécessaires à l'acquittement du loyer de la future « *Maison du tourisme* » mentionnés ci-dessus, **absolument identiques à ceux adoptés en LFI 2004** (qui ont toutefois été minorés en gestion d'une mesure de gel budgétaire de 665.956 €).

➤ Les **dépenses administratives générales** sont **reconduites** à hauteur de **2.952.886 €**, de même que l'est, pour **667.127 €**, la dotation attribuée au **service de l'information, de la promotion et de la communication** pour accompagner les actions stratégiques du ministre délégué au tourisme (notamment l'organisation des *Assises nationales du tourisme*, l'animation du site Internet ou la réalisation, l'an prochain, d'une campagne de promotion du logo associé au *Plan Qualité France* auprès des professionnels du tourisme).

(1) La dernière renégociation du bail actuel remonte à une dizaine d'année, à une période où l'état du marché était favorable aux locataires.

S'agissant des **crédits d'études**, si leur montant demandé par le PLF 2005 demeure également **stable** par rapport à la LFI 2004 (**2.492.987 €**), **100.000 € supplémentaires devraient être ouverts en LFR 2004**, conduisant à l'augmentation effective de cette ligne budgétaire de **4 %** pour l'exercice 2005. Cette augmentation permettra notamment de développer la **recherche dans le tourisme** en créant un **pôle conjoncture sur l'activité touristique**, conformément aux décisions du CIT du 23 juillet 2004. C'est dans ce cadre qu'est notamment menée depuis le premier trimestre 2004, en liaison et avec la participation financière de la Banque de France (sous forme de fonds de concours s'élevant à 1.258.000 € en 2004 et à 1.291.500 € en 2005), l'**enquête sur les visiteurs étrangers** (EVE).

L'ENQUÊTE SUR LES VISITEURS ÉTRANGERS

Cette enquête, qui a débuté en mars 2004, sera conduite mensuellement pendant une durée d'au moins trois années. Elle doit permettre notamment de savoir combien de visiteurs étrangers viennent en France chaque mois et de connaître leur mode de transport. Elle renseignera également sur les régions qu'ils visitent, le nombre de nuits qu'ils passent sur notre territoire, les modes d'hébergement qu'ils adoptent et la motivation de leur venue en France. En outre, les dépenses indiquées sur les questionnaires permettront de déterminer quelle contribution ils apportent à l'économie française.

Des enquêteurs sont présents dans les aéroports internationaux, dans les ports maritimes réalisant des liaisons internationales, à la gare ferroviaire du shuttle, à bord des trains quittant la France et dans les gares routières. Leur rôle est double : d'une part, sur les avions, les bateaux, les trains et les autocars appartenant à l'échantillon, ils comptent et interrogent les passagers afin de déterminer le pourcentage des non-résidents ; d'autre part, ils distribuent des questionnaires aux passagers identifiés comme non-résidents. Il est prévu de recueillir chaque année 130.000 questionnaires auprès de ces derniers.

Selon la direction du tourisme, les données issues de cette opération seront utiles aux décideurs publics et, grâce à la richesse des informations recueillies, présenteront également beaucoup d'intérêt pour de nombreux acteurs économiques.

➤ La dotation au **service d'études et d'aménagement touristique de la montagne** (SEATM), service à compétence nationale participant à la mise en œuvre de la politique du tourisme en montagne, notamment en matière d'adaptation de l'offre et d'application de la loi montagne, est **reconduite en 2005 au niveau de 2004, soit 187.000 €**.

Il convient ici de souligner que le rapprochement de l'AFIT, de l'ONT et du SEATM au sein d'un nouveau groupement d'intérêt public (GIP), organisme unique de recherche et de conseil devant satisfaire de manière plus efficace et cohérente les demandes des acteurs du tourisme, se fera à **structures budgétaires inchangées en 2005**, chaque organisme concerné conservant en PLF 2005 ses propres imputations. S'agissant des **coûts budgétaires** eux-mêmes, il sera observé ultérieurement que, la fusion ayant pour conséquence d'assujettir le SEATM et l'ONT à la TVA au même titre que l'AFIT, **la subvention accordée à cet organisme sera abondée à due concurrence** pour permettre de couvrir cette dépense supplémentaire en conservant le même niveau de financement des études.

➤ Les crédits dédiés aux **délégations régionales du tourisme (DRT)**, animées par 44 agents titulaires « équipement » et 37 personnels contractuels « tourisme » et « équipement », **s'élèveront à 900.000 € en 2005 comme en 2004** (dotation toutefois minorée d'une mesure de gel budgétaire de 107.243 €).

On notera que, dans le contexte global de l'Acte II de la décentralisation posé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement a réorganisé autour des préfets de région, dont le rôle a été renforcé, l'organisation territoriale de l'Etat. Dans ce cadre, des **correspondants territoriaux du tourisme (CTT)** pourraient succéder aux actuels délégués régionaux au tourisme. Placés plus directement auprès des préfets de région, au sein des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), ces CTT assureraient une mission d'animation et de soutien, ayant le plus souvent une nature interministérielle, pour relayer au plan territorial la politique nationale du tourisme.

➤ Enfin, les crédits évaluatifs inscrits pour les éventuels **frais de justice et réparations civiles** à la suite de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat sont également **reconduits à l'identique d'une année à l'autre**, dans une enveloppe de **15.245 €**.

*

En conclusion de cette présentation des crédits de fonctionnement demandés au titre du tourisme, **voire commission se plaint à souligner les efforts de gestion déployés par le ministère délégué**. En effet, si l'on exclut les imputations relatives aux personnels ne constituant qu'un **transfert comptable entre lignes budgétaires** de dépenses qui étaient de toute façon effectuées au profit de la section « tourisme » (1,1 M€), ainsi que le **différentiel de loyer (1,9 M€) accompagnant un déménagement inévitable** puisque l'actuel local d'accueil de la DT et de l'AFIT est voué à la destruction, **l'augmentation des crédits de fonctionnement demandés par le PLF 2005 n'est pas de 3,15 M€, mais de moins de 150.000 €**.

Toutes choses égales par ailleurs, c'est donc d'à peine 0,7 % qu'augmentent les dotations prévues pour couvrir les dépenses de fonctionnement l'an prochain.

S'agissant des **orientations stratégiques** dans le domaine du tourisme traduites par le projet de budget pour 2005, le ministre délégué compte s'appuyer sur les décisions prises depuis un an par les deux CIT et les *Assises nationales du tourisme* pour poursuivre et renforcer les **actions prioritaires** qu'il mène depuis son installation en matière tant de **développement économique des activités touristiques** que de **soutien à l'emploi et à la cohésion sociale**.

II. ACCROÎTRE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU TOURISME

Chaque année, à l'occasion de l'exercice budgétaire, votre rapporteur pour avis rappelle les **performances économiques du secteur du tourisme** et l'importance de cette activité en termes de **recettes nettes en devises** (11,6 milliards € en 2003, premier poste de la balance des paiements), de **part du PIB** (7 %, pour une consommation touristique estimée à 102,4 milliards € en 2003), de **dynamisme entrepreneurial** (194.000 entreprises dégageant un chiffre d'affaires de près de 60 milliards €), d'**emploi salarié et non salarié** (un million d'emplois directs et autant d'emplois indirects).

S'il s'en félicite, il souligne aussi que la situation pourrait être encore meilleure si un certain nombre de réformes étaient entreprises pour accroître le **professionnalisme de tous les acteurs du tourisme** dans le but d'**exploiter davantage et mieux le potentiel économique du secteur touristique national**. En effet, derrière des résultats apparemment satisfaisants peuvent se cacher des évolutions ou des réalités plus inquiétantes. Ainsi, **en 2003** :

- si la **France est restée la première destination touristique du monde** avec **75 millions de touristes**, les **arrivées de touristes étrangers ont cependant diminué** pour retrouver le niveau de 2001, et ce dans des proportions (- 2,6 %) plus importantes à la fois que la base de référence mondiale (- 1,2 %) et que ses principaux concurrents européens (léger accroissement de + 0,3 % de l'Espagne et faible diminution de - 0,5 % de l'Italie) ;

- si les **recettes touristiques internationales** de la France en dollars ont **augmenté de 13,2 %**, cette **augmentation est inférieure à celle connue par presque tous ses concurrents** à l'exception des Etats-Unis (du fait de la dépréciation du dollar face à l'euro), tels, une fois encore, l'Espagne (+ 24,1 %) et l'Italie (+ 16,3 %) ; en outre, hors effets de change, lorsque les recettes sont calculées en euros, le résultat a **diminué de 5,4 %** pour passer à **32,35 milliards €**, le solde de la balance des paiements se contractant même de - 14,5 % en raison d'une **légère progression des dépenses des touristes français à l'étranger** ;

- si l'**activité touristique des Français** a progressé, le **taux de croissance** du nombre total des séjours (+ 0,8 %) et de celui des nuitées (+ 0,1 %) est **beaucoup plus faible que dans le passé** (de l'ordre de 4 à 5 % annuels) et les **comportements consuméristes se sont révélés très prudents**, avec un recours privilégié au secteur non-marchand en matière d'hébergement (+ 0,2 % de part de marché des séjours et + 0,7 % des nuitées) et un net détournement de la restauration traditionnelle (l'indicateur d'activité du secteur a été constamment négatif sur l'ensemble de l'année).

C'est au regard de ce constat partagé que le ministre délégué, s'appuyant sur les conclusions des premières *Assises nationales du tourisme* et les décisions du CIT du 23 juillet 2004, a fait porter ses priorités budgétaires sur le soutien public à la **promotion de la destination « France »** auprès des clientèles étrangères et à l'**amélioration de l'accueil touristique** en France. Ainsi, comme

l'indique le tableau ci-dessous, l'accroissement des dotations ouvertes au titre des dépenses d'intervention publiques est pour l'essentiel attribué à *Maison de la France*, dont le rôle est de valoriser les atouts de la France auprès des clientèles étrangères et de renouveler son image afin de gagner des parts de marché.

TITRE IV – INTERVENTIONS PUBLIQUES

Nature des crédits	PLF 2004	PLF 2005	Δ
Observation économique	316 000	316 000	-
Interventions stratégiques (hors réserve parlementaire)	5 004 000	5 185 586	+ 3,6 %
Développement territorial du tourisme : CPER	3 210 000	2 490 000	- 22,4 %
Développement territorial du tourisme : autres opérations	(rés. parl.)	-	- 100 %
Promotion en France et à l'étranger : GIE Maison de la France	29 300 000	30 300 000	+ 3,4 %
Totaux du titre IV	37 830 000	38 291 586	+ 1,2 %

En euros

Au total, les **dépenses d'intervention du titre IV consacrées au développement de l'économie touristique vont modestement progresser (+ 1,2 %) en 2005**, pour s'établir à **38,29 M€** et représenter environ **52,7 % du budget** du ministère délégué (contre **54,2 %** en 2004). A ces sommes doivent en outre être ajoutés **1,9 M€** qui devraient être ouverts en **LF 2004**, accroissant d'autant les crédits d'intervention disponibles en 2005.

Avant de présenter ceux-ci plus en détail, votre commission des affaires économiques tient à exprimer son **total assentiment à la stratégie** du Gouvernement visant à convaincre que **l'activité touristique est un outil fondamental de croissance économique**, devant être envisagée dans toutes ses composantes comme un **processus industriel**. Dans cette perspective, il devient essentiel d'**encourager les professionnels à être plus soucieux des attentes de la clientèle** en s'efforçant de les analyser rationnellement et en permanence, d'anticiper leurs évolutions et d'y adapter l'offre des prestations touristiques. Il s'agit aussi d'**accorder plus d'importance aux conditions mêmes de l'offre**, par la prise de conscience que l'explosion de la concurrence internationale oblige la France à agir pour rendre son territoire attractif et le distinguer des autres destinations. Il convient enfin de **structurer et de coordonner les acteurs du secteur** dans une démarche commune et commercialement agressive vis-à-vis de la clientèle tant française qu'étrangère.

A. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA DESTINATION « FRANCE »

Ce premier axe de la politique de l'Etat en matière de tourisme, initié lors du CIT du 9 septembre 2003, a été complété par le CIT du 23 juillet 2004 pour que les moyens de fournir une offre de qualité auprès du plus grand nombre soient encore développés. Dans cette perspective, il a été décidé de recadrer l'investissement promotionnel et de communication national autour de la mise en

œuvre du Plan Qualité France et d'approfondir la stratégie marketing de *Maison de la France* (MdlF) en vue de contribuer à la meilleure valorisation de l'offre touristique française, en particulier auprès des clientèles étrangères.

1. La nouvelle stratégie marketing de *Maison de la France*

Ayant présenté en détail le GIE *Maison de la France* dans son avis budgétaire de l'an dernier (1), votre rapporteur se bornera à rappeler que le groupement, créé en 1987 et placé sous l'autorité du ministre délégué, a pour missions de **promouvoir la destination France à l'étranger et en France**, de **développer le partenariat** entre l'Etat, les collectivités territoriales, les professionnels du tourisme et les grands secteurs de l'économie, et de participer à la **politique de coopération internationale** des départements ministériels.

MdlF regroupe plus de **1.250 adhérents** représentatifs de l'ensemble de l'offre touristique française, pour l'essentiel acteurs directs du tourisme et professionnels contribuant au secteur touristique. Le siège parisien, qui emploie 79 personnes, s'appuie sur un réseau de **33 bureaux implantés dans 28 pays** et animés par 200 collaborateurs, dont la mission vise à **promouvoir la destination touristique « France »** en informant le public et les professionnels du tourisme étrangers, en soutenant la promotion commerciale à l'étranger des professionnels français, en organisant des opérations de relation presse et de relations publiques, et enfin en analysant l'évolution des marchés étrangers.

Tout au long de l'année 2004, dans le cadre d'une démarche participative ayant, en dix étapes, très largement rassemblé l'ensemble des professionnels du tourisme, MdlF a élaboré, sur la base des travaux des *Assises nationales du tourisme* tenues en décembre 2003, une **nouvelle stratégie marketing pour les années 2005 à 2010**. Validé par le Premier ministre lors du CIT du 23 juillet 2004, ce **plan d'action novateur** a été présenté par M. Léon Bertrand le 27 septembre suivant. Cet épais document de plus de 215 pages a pour vocation, en s'appuyant sur de multiples études, enquêtes et audits, d'offrir aux acteurs du secteur les clefs destinées à permettre à la France de conserver sa place de première destination touristique mondiale en présentant une **stratégie d'actions**, en élargissant la **diversité de l'offre** touristique nationale et en adoptant une **démarche sélective** en termes de **cibles**, de **filières/produits** et de **marchés**.

La subvention de l'Etat à *Maison de la France* constitue un puissant **effet de levier** sur les financements apportés par les partenaires du GIE : c'est pourquoi la **forte augmentation des dotations depuis 1999** (+ 30 % en six ans) a très positivement permis le développement des actions de promotion à l'étranger de la destination « France ». Si, à cet égard, on ne peut que se féliciter de **l'accroissement des crédits prévus pour 2005** (+ 3,4 %), portés à **30,3 M€**, force est toutefois d'observer que **ce million d'euros supplémentaire ne fait que compenser exactement la mesure de gel budgétaire intervenue sur la dotation 2004**.

(1) *Op. cit.* – pp. 37 à 40.

2. La mise en œuvre du *Plan Qualité France*

Le second objectif défini par le CIT de juillet 2004 a pour objet la **mise en œuvre effective du Plan Qualité France**. L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait précisément présenté le contexte, les objectifs et les moyens envisagés pour ce plan (1), dont le principe avait été arrêté par le CIT de septembre 2003 et qui entrera dans sa **phase active dans le courant du premier semestre 2005**.

Le dispositif prévu vise à encourager les professionnels à s'engager dans une **démarche qualité** conforme à un cahier des charges en leur assurant, dans cette hypothèse, une **identification particulière par un logo** associé à un label **symbolisant la qualité de l'offre nationale**. Ce logotype sera présenté et soutenu par une importante campagne de communication, nationale et internationale, ayant pour but de promouvoir la France comme destination touristique de qualité.

L'an prochain, la dotation votée en 2004 pour soutenir les **actions à caractère économique** sera **reconduite sans modification**, à hauteur de **1.721.618 €** (sauf mesures de régulation budgétaire). Une partie de ces subventions aura bien entendu pour objet d'**encourager la démarche qualité auprès de tous les acteurs économiques du tourisme**. Mais ces financements seront en outre augmentés par des crédits supplémentaires ouverts en LFR 2004 et **consacrés spécifiquement au soutien au Plan Qualité France** auprès des industries touristiques pour 700.000 €, et des structures fédératives pour 150.000 €.

B. ACCOMPAGNER LA RESTRUCTURATION DE L'OFFRE

S'il est indispensable d'améliorer la promotion et la commercialisation de l'offre touristique française à l'étranger et de favoriser la démarche qualité des professionnels du tourisme, il est tout aussi nécessaire d'agir sur la **structuration de cette offre**. Dans cette perspective, **en amont**, l'Etat met à disposition du secteur du tourisme ses **capacités d'expertise** pour mieux connaître l'état du marché, anticiper les évolutions de la demande et élaborer des outils d'aide à la décision permettant de s'y adapter efficacement et rapidement et, **en aval**, il participe au financement de projets structurants par le biais des contrats de plan Etat-région (CPER).

(1) *Op. cit.* – pp. 43 à 47.

1. L'optimisation de l'expertise de l'Etat

Ainsi que cela a déjà été signalé, le CIT du 9 septembre 2003 a décidé, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme et pour **optimiser les interventions publiques en matière de conseil et d'expertise**, la fusion compter du 1^{er} janvier 2005 de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), du Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM) et de l'Observatoire national du tourisme (ONT) au sein d'un unique groupement d'intérêt public (GIP) d'une durée initiale de dix ans. Tout en maintenant un partenariat actif avec le secteur privé, cette nouvelle structure fera une place élargie aux collectivités territoriales pour tenir compte de la décentralisation.

L'AFIT, constitué lui-même depuis 1993 sous forme de GIP, a pour missions de mettre à disposition des différents opérateurs du tourisme, publics et privés, un **panorama de l'offre touristique française** distinguant les divers segments de l'offre nationale, d'identifier, de diffuser et de contribuer à l'amélioration des **savoir-faire touristiques** (politiques de filières, démarches qualité, commercialisation, politiques territoriales), de participer de manière active à des **opérations précises** sous forme d'assistance technique, et enfin de contribuer à **l'exportation d'ingénierie et de savoir-faire français à l'étranger**.

Son **budget prévisionnel pour 2004 s'élève à 4,8 M€**, dont 35 % sont assurés par la subvention du ministère délégué au tourisme (1,67 M€), 36 % par des apports en nature, 22 % par des contributions aux études et aux manifestations et par la rémunération de l'assistance technique, et le solde de 7 % par le produit des cotisations de la soixantaine de membres publics et privés du GIP (ministères, établissements publics de l'Etat, collectivités territoriales, structures publiques et privées, notamment associatives, concernées par le tourisme, entreprises) et de la vente des publications. L'AFIT emploie 43 personnes : 31 sont mises à disposition par des ministères, la direction du tourisme contribuant pour 20 postes (14 fonctionnaires titulaires « équipement » et six agents contractuels), un fonctionnaire est détaché et 11 salariés sont recrutés sur le budget de l'AFIT.

Le **SEATM** est, cela a été indiqué précédemment (voir *supra*, page 13), un service de la direction du tourisme spécialisé dans tout ce qui concerne le **tourisme en montagne**, qui compte **21 effectifs budgétaires** et dont la dotation budgétaire annuelle de fonctionnement s'élève à **187.000 €**.

Enfin, l'**ONT** est une association de la loi de 1901, créée en 1991 et placée sous la tutelle de la direction du tourisme, qui a pour rôle de recueillir et de rassembler des informations fournies par 2.500 correspondants appartenant à tous les organismes professionnels et institutionnels afin d'améliorer la connaissance de l'activité touristique du point de vue économique et social. Son budget s'élève à **740.000 €** ; il est alimenté à 38 % par une subvention de la DT, à 23 % par les cotisations des quelque 200 membres de l'association, à 17 % par le produit de la vente des publications et de l'organisation de séminaires, à 14 % par une subvention exceptionnelle versée par les sociétés autoroutières, et à 8 % par une compensation publique des sujétions de fonctionnement de l'Observatoire, les contributions extérieures aux études et les produits divers ; son personnel est constitué de 14 agents, auxquels sont adjoints pour des durées variables des stagiaires, étudiants en DESS de statistiques, qui viennent renforcer les moyens de traitement et d'analyse du pôle « Etudes » de l'ONT.

Le regroupement de ces trois organismes et la mutualisation de leurs moyens budgétaires et humains vont certainement améliorer de manière

décisive la **capacité d'expertise et de conseil de l'Etat en matière de tourisme**, et ce au profit de l'ensemble des acteurs institutionnels, associatifs et économiques du secteur. Cette mise en cohérence devrait susciter la réalisation d'économies d'échelle et une rationalisation des missions permettant rapidement d'augmenter l'activité du nouveau GIP de manière plus que proportionnelle à l'addition des résultats actuels. En outre, la valorisation des compétences propres à chaque structure devrait enrichir le « pot commun » et donner à ce nouveau pôle d'expertise publique une **capacité d'action plus forte et plus efficace encore**.

A titre d'exemple, le **site Internet de l'ONT** (*www.ont-tourisme.com*), qui offre déjà aujourd'hui au grand public et, par un accès dédié, aux professionnels (adhérents, abonnés et correspondants), 25.000 pages de données, graphiques, cartes et textes recensant l'essentiel des publications relatives à l'économie touristique parues au niveau national, devrait, à la fois, bénéficier en terme de contenus du concours des deux autres structures du nouveau GIP et constituer un apport très appréciable à la gamme des services que celui-ci offrira. A cet égard, il est à noter que **dans la nouvelle architecture du site, un pôle « Observation » devrait être mis à disposition des parlementaires**.

L'an prochain, le **rapprochement des trois organismes** se fera budgétairement à **coûts constants** en terme de **crédits d'intervention « utiles »** : en effet, pas plus que celle attribuée au SEATM au titre III, la subvention prévue au titre IV pour l'ONT (**316.000 €** inscrits à l'article 10 du chapitre 44-01) n'augmentera en 2005. Quant à l'AFIT, le passage sa dotation (paragraphe 20 de l'article 20 du chapitre 44-01) de **1.670.000 à 2.123.000 €** ne résulte que de la nécessité de **budgéter le coût que fera peser sur le nouveau GIP l'assujettissement à la TVA des travaux de SEATM et de l'ONT**. Ainsi, ledit GIP disposera pour élaborer son budget 2005 d'une **subvention de l'Etat** égale, hors régulations budgétaires possibles (1), à la somme des dotations prévues par les trois structures dans le projet de loi de finances, soit **2.623.000 €**.

2. Des inquiétudes quant à la réalisation des contrats de plan Etat-région

Les contrats de plan État-région 2000-2006 (CPER) jouent un rôle essentiel dans la **structuration de l'offre touristique** : les moyens mis en commun par l'Etat et les régions soutiennent en effet des projets de diversification et d'adaptation auxquels participent d'autres partenaires financiers. Les objectifs des réalisations portent ainsi sur :

- **l'amélioration de la qualité des hébergements touristiques et de leur commercialisation**, notamment par la définition ou la poursuite d'un Plan

(1) En 2004, les crédits de l'AFIT, du SEATM et de l'ONT ont été affectés par un gel budgétaire de 10 %, soit 217.300 € au total. Le ministère délégué au tourisme a toutefois indiqué à votre rapporteur pour avis que le montant du gel touchant l'AFIT pourrait être prochainement revu à la baisse.

hôtellerie régionale et par le soutien financier à la modernisation des hôtels et campings de la région ;

- l'**adaptation des entreprises de tourisme aux évolutions du marché**, les aides publiques étant essentiellement consacrées aux investissements de modernisation et de développement des filières ;

- la **concrétisation du droit aux vacances pour tous** se concrétisant en particulier par la réalisation de plans « qualité », l'attribution de labels (tels « *Tourisme et handicap* »), ou encore la modernisation des centres de vacances et de loisirs, des villages de vacances et des classes de montagne ;

- le **renforcement de l'attractivité des territoires fondée sur leur développement durable** ; relevant du volet territorial des CPER, les actions engagées à ce titre bénéficient surtout aux pôles et stations touristiques, aux offices de tourisme et aux pays touristiques dans le cadre de contrats de développement.

Votre commission des affaires économiques souligne, au regard de l'ampleur et de la diversité des actions financées dans le cadre du volet « tourisme » des CPER, l'importance qui s'attache à maintenir un rythme d'exécution de nature à respecter les engagements initiaux de l'Etat, sous réserve des révisions par avenant effectuées par cinq régions. Ces engagements initiaux s'élevaient, pour les vingt-six régions concernées ainsi que pour les instances compétentes de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, à **190 M€** sur la période de contractualisation : une enveloppe de 123 M€ était spécifiquement destinée au soutien aux activités et investissements touristiques, et deux avenants « intempéries » et « marée noire » prévoient une dotation de 67 M€.

Or, force est de constater qu'un **ralentissement très net** est intervenu à compter de cette année sur toutes les lignes budgétaires du ministère délégué qui concernent les CPER, ralentissement qui suscite **perplexité**, voire **inquiétudes quant à la réalisation d'opérations pourtant approuvées et programmées**.

➤ Ainsi, s'agissant de l'article 33 du chapitre 44-01, la **dotation de 3,21 M€** votée en LFI 2004 - dont votre rapporteur pour avis rappelle qu'elle était déjà en **réduction de 55,7 %** par rapport à celle de l'année précédente - a été affectée en 2004 par une **mesure de gel budgétaire de 822.624 €** : compte tenu du report de crédits non consommés en 2003 (501.624 €), ce sont donc moins de **2,91 M€** qui étaient utilisables en 2004 pour les encouragements et interventions en faveur du développement territorial du tourisme au titre des CPER. Cette **somme est à l'évidence insuffisante** puisque sa **totalité avait été engagée et ordonnancée** pour financer des projets avant même la fin août 2004 : ce constat signifie que **plus aucune opération n'a pu être réalisée au cours des cinq derniers mois de l'année**.

Pourtant, cette ligne va subir en 2005 une nouvelle réduction de 720.000 € : si, pour 236.967 €, il ne s'agit que d'un ajustement, sur la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, de la compensation des transferts de compétence opérés en sa faveur en application de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, **les moyens d'intervention au titre des CPER vont être effectivement réduits de 483.033 €** (soit - **18 %** de ce qu'aurait été une reconduction de la dotation toutes choses égales par ailleurs).

Dans ce contexte, l'annonce d'un **abondement de 810.00 €** à venir dans le cadre de la **LFR 2004** constitue une très heureuse perspective, qui devrait permettre de disposer

effectivement l'an prochain sur l'article 33 du chapitre 44-01, sous réserve d'éventuelles mesures de régulation budgétaires, de **crédits à hauteur de 3,3 M€** (+ 2,8 % par rapport à la LFI 2004).

➤ En ce qui concerne les **subventions d'investissement accordées par l'Etat** dans le domaine de l'équipement culturel et social afin de contribuer au **développement territorial du tourisme** (article 10 du chapitre 66-03 du titre VI), **la situation n'est pas sensiblement différente.**

S'agissant des **autorisations de programme (AP)**, la **dotation de 8,61 M€** prévue en LFI 2004 était déjà inférieure à celle de l'année 2003 après régulation (8.652.492 €). En outre, elle a été minorée par une **mesure de gel budgétaire de 1.272.000 €**, réduisant ainsi de **17,8 % les AP effectivement disponibles**. A la fin du mois d'août 2004, **plus de 95 % de ces AP**, soit près de **7,29 M€**, avaient été affectées et/ou notifiées.

Pour ce qui est des **crédits de paiements (CP)**, les **7.975.000 €** prévus par la LFI 2004 ont été touchés par un triple mouvement : une augmentation d'un montant de **3.490.410 €** résultant des **reports de l'exercice antérieur**, rapidement suivie par une **mesure de gel** portant sur **1.137.350 €**, auxquelles s'est ajoutée une **mesure de transfert interne de 840.932 €**. Ainsi, en définitive, les **CP utilisables au titre des CPER se sont élevés en 2004 à près de 11,17 M€.**

Si ce montant peut sembler satisfaisant dans l'absolu, il s'avère en réalité **insuffisant pour permettre la réalisation du volet « tourisme » des CPER**. Il est en effet **inférieur à l'ouverture des CP qui serait nécessaire pour respecter le rythme annuel moyen d'exécution théorique des CPER**, et plus encore si l'on tient compte des **retards accumulés lors des années antérieures**. D'ailleurs, le **taux de consommation** desdits crédits en témoigne clairement, alors même que les différents projets entrent dans une phase de concrétisation et de réalisation actives : en effet, **97,8 % des CP utilisables en 2004 avaient été délégués à la fin du mois d'août.**

De plus, **le montant des CP restant à satisfaire à cette date**, car répondant à des opérations identifiées et pour lesquelles le ministère délégué au tourisme dispose des éléments nécessaires à la réalisation des délégations de crédits, **correspond à plus d'une année de crédits (10.804.693 €)**. Dès lors, les mesures de régulation budgétaire s'ajoutant à la diminution des dotations inscrites en loi de finances initiale, **la programmation en région ne peut qu'être affectée par cette raréfaction des crédits.**

➤ Dans ce contexte, les **sommes inscrites au PJLF 2005 ne sont pas entièrement satisfaisantes** pour votre commission des affaires économiques : certes, demandées à hauteur de **12,03 M€**, les **AP** augmentent de près de **40 % par rapport à la dotation pour 2004**, et même de plus de 57 % si l'on se réfère aux dotations utilisables après régulation. Mais, sauf imposant effort de rattrapage mené dans les deux dernières années des CPER, elles sont encore très loin, au regard des retards accumulés, de permettre d'envisager que la signature de l'Etat sera respectée au terme de la période de programmation.

Il en est de même pour les **8.415.000 € de CP** qui, bien qu'en progression de **5,5 %** par rapport aux crédits inscrits en LFI 2004, sont **inférieurs de près de 25 % aux sommes ayant pu être utilisées cette année**. La situation est d'autant plus délicate que, sauf si les gels n'étaient pas transformés en annulations, **aucun report ne peut être espéré en 2005** puisque, comme cela a été indiqué précédemment, **l'intégralité desdites sommes va avoir été consommée en 2004.**

III. SOUTENIR L'EMPLOI ET LA COHÉSION SOCIALE

Le ministre délégué au tourisme indique que son budget pour 2005 inscrit au nombre de ses priorités le **soutien durable à l'emploi, à la formation et à l'accès aux vacances pour tous**.

Dans ce cadre, il entend contribuer à **une meilleure fluidité du marché du travail** en élaborant, d'une part, un plan d'action en faveur de l'emploi et de la formation et, d'autre part, des mesures au bénéfice des saisonniers pour améliorer leurs conditions de logement, leur professionnalisation et leur information. Il ajoute que des mesures d'accompagnement et de soutien pour les **agents de voyages** seront également prises (*voir infra*, pages 33 et suivantes).

Par ailleurs, pour assurer une **plus grande justice sociale dans l'accès aux vacances**, il évoque les mesures de soutien à l'action des collectivités territoriales, des professionnels ou des organismes caritatifs, le programme de consolidation des hébergements de tourisme social, ainsi que le rôle des dispositifs de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) et de Bourse Solidarité Vacances (BSV).

S'agissant plus précisément des **implications budgétaires** de cette troisième et dernière priorité ministérielle, il convient de distinguer les **mesures d'intervention** inscrites au titre IV des **subventions d'investissement accordées par l'Etat**, figurant au titre VI, destinées à financer le « Plan patrimoine ».

A. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES

Traditionnellement, la politique du ministre délégué au tourisme vise, en la matière, à rendre effectif le principe, posé tant par le paragraphe 11 du préambule de la Constitution de 1946 que par l'article 140 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, selon lequel **tous les citoyens ont droit à accéder aux loisirs et aux vacances**.

Dans cette perspective, il s'agit tout à la fois de supprimer les freins sociaux ou personnels rendant impossible ou difficile le départ en vacances des **publics prioritaires** que sont les **personnes handicapées**, les **jeunes**, les **familles en difficulté sociale ou en situation d'exclusion**, ainsi que les **seniors**, et d'assurer l'existence d'une **offre adaptée** pour que le temps des vacances participe à la socialisation ou à la réinsertion de ces publics, voire à la reconstitution personnelle des plus défavorisés d'entre eux.

Ainsi, l'Etat élabore des dispositifs, notamment réglementaires et financiers, afin que l'accès aux vacances puisse être possible quels que soient les lieux d'origine et de séjour des vacanciers, soutient techniquement et

financièrement l'action des collectivités territoriales et des professionnels du tourisme, et subventionne des organismes caritatifs. Par exemple, une **aide au départ des seniors devrait être instituée en 2005** pour permettre, outre le maintien du lien social, de **développer l'activité hors-saison** et donc de **conforter l'emploi touristique durable** ; avec le soutien des organismes sociaux, des séjours seront proposés dans les villages de vacances et l'hôtellerie familiale.

Par ailleurs, l'action du ministère délégué au tourisme est complétée par celle de l'ANCV et la BSV, ainsi que par la mise en œuvre par les professionnels et les associations caritatives du **label « Tourisme et handicap »**.

1. Les soutiens budgétaires

Compte tenu de l'ouverture prévue en **LFR 2004** de **15.000 €** supplémentaires, les crédits disponibles en 2005 pour les **interventions de l'Etat au titre du soutien à l'accès de tous aux vacances** s'élèveront à **1.355.969 €**. Il s'agit de la **seconde réduction consécutive (- 15,9 %** par rapport à la LFI 2004), après celle de 12,7 % connue cette année. Dans ce contexte délicat, la direction du tourisme envisage, tout en **augmentant de 11,5 % le montant global des crédits disponibles à ce titre**, de modifier la **clef de répartition des subventions** qu'elle attribue **aux associations** pour soutenir leurs actions en direction des publics nécessitant une intervention spécifique et pour développer l'émergence de démarches ou de produits qui leur soient adaptés.

LES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX STRUCTURES ASSOCIATIVES

Catégorie	Prévisions 2004	Prévisionnel 2005	Δ	Δ %
Actions transversales	170.000	170.000	-	-
<i>dont UNAT</i>	<i>100.000</i>	<i>100.000</i>	-	-
Personnes handicapées	149.818	170.000	+ 20.182	+ 13,5 %
<i>dont ATH</i>	<i>120.000</i>	<i>120.000</i>	-	-
<i>dont soutien à projets et CIT</i>	<i>10.500</i>	<i>50.000</i>	<i>+ 39.500</i>	<i>+ 276,2 %</i>
Jeunes	189.064	200.000	+ 10.936	+ 5,8 %
<i>dont soutien à projets et CIT</i>	<i>35.000</i>	<i>65.000</i>	<i>+ 30.000</i>	<i>+ 85,7 %</i>
Publics en difficulté	162.500	162.500	-	-
<i>dont soutien à projets et CIT</i>	<i>15.000</i>	<i>15.000</i>	-	-
Familles	20.000	25.000	+ 5.000	+ 25,0 %
Seniors	15.000	60.000	+ 45.000	+ 300,0 %
<i>dont soutien à projets et CIT</i>	<i>15.000</i>	<i>60.000</i>	<i>+ 45.000</i>	<i>+ 300,0 %</i>
Total général	706.382	787.500	+ 81.118	+ 11,5 %
<i>dont subventions</i>	<i>630.882</i>	<i>597.500</i>	<i>- 33.382</i>	<i>- 5,3 %</i>
<i>dont soutien à projets et CIT</i>	<i>75.500</i>	<i>190.000</i>	<i>+ 114.500</i>	<i>+ 51,7 %</i>

En euros

En effet, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, il était prévu, sur les **706.382 € budgétés en 2004**, d'attribuer **630.882 € à vingt-trois associations** œuvrant soit de **manière transversale** (telles l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air – UNAT), soit en faveur des **publics visés** (comme l'Association tourisme et handicap – ATH – pour les handicapés, vacances et familles pour les publics en difficulté, ou l'UCPA pour les jeunes), et de mobiliser **75.500 €** pour mettre en œuvre des projets spécifiques ou donner suite aux décisions du CIT. En 2005, alors même qu'il est envisagé de dégager **787.500 €** pour l'ensemble de ces actions, le ministère souhaite **privilégier les soutiens à projets et les actions résultant de décisions des CIT** : c'est ainsi que la dotation ouverte à ce titre pourrait être **multipliée par 2,5 et passer à 190.000 €**.

En contrepartie, les **subventions aux petites associations**, de faible montant, seraient **supprimées**, tandis que **celles destinées à la quinzaine de structures plus importantes** seraient toutes **reconduites à l'identique**, à l'exception de celle versée à l'association *Renouveau*, œuvrant en faveur du tourisme familial, qui serait augmentée de 5.000 €. Globalement, et comme cela apparaît sur le tableau précédent, la nouvelle répartition des soutiens financiers de l'Etat aux différentes catégories de publics n'en lèserait aucune, **la contribution au tourisme des seniors prenant toutefois une place significativement plus importante qu'auparavant**, conformément à la priorité affichée par le ministère délégué pour développer ce segment.

2. Les moyens complémentaires : l'ANCV et la BSV

Le dispositif public de soutien à des populations spécifiques est complété par le **mécanisme des chèques-vacances**, distribués par l'**Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV)** aux salariés pour encourager le tourisme familial, et par le **partenariat organisé par la Bourse Solidarité Vacances (BSV)** avec les **professionnels du tourisme et les organismes caritatifs** pour favoriser le départ en vacances de personnes et de familles exclues. Votre rapporteur ayant présenté dans le détail ces deux organismes l'an dernier (1), il se bornera à en rappeler les principales caractéristiques.

➤ Le chèque-vacances joue un rôle primordial d'aide au départ en vacances pour les **familles modestes**, mais aussi pour les **familles à revenus moyens**, en particulier de la fonction publique (45 % du volume annuel d'émission). Le nombre des bénéficiaires (directs et ayants-droit, tels que conjoints, enfants à charge et descendants) de ce dispositif est en effet évalué à **plus de 6,5 millions de personnes**, dont on estime que **plus du tiers ne partiraient pas sans cette aide**.

(1) *Op. cit.* – pp. 50 à 52.

Il est cependant encore **insuffisamment ouvert aux 5,5 millions de salariés des PME/PMI**, entreprises dans lesquelles la diffusion du chèque-vacances rencontre des difficultés malgré les mesures fiscales incitatives et les accords de branches professionnelles conclus à tous les niveaux territoriaux et dans de multiples secteurs économiques. C'est la raison pour laquelle **votre rapporteur pour avis se félicite, à titre personnel, de l'amendement, adopté par l'Assemblée nationale le 19 novembre**, tendant à l'adjonction dans la deuxième partie du projet de loi de finances d'un **article 69 quater nouveau** qui devrait **améliorer la pénétration du chèque-vacances dans les 250.000 PME/PMI employant des salariés** en précisant les conditions d'appréciation du revenu de ceux-ci pris en compte pour l'ouverture des droits.

Reste qu'en 2003, l'activité de l'établissement public industriel et commercial ANCV a encore progressé : son **volume d'émission** de chèque-vacances a été de **841 M€ (+ 13,6 %** par rapport à 2002) et son **résultat net comptable de 10 M€ (+ 4,3 %)**. On rappellera à cet égard que, traditionnellement, environ 80 % de ces excédents seront reversés sous forme de subventions pour la **rénovation d'équipements touristiques à vocation sociale** et d'aides à des **projets innovants en faveur des familles et des jeunes défavorisés**. Cette **politique participative est hautement appréciable** : entre 1994 et 2003, ce sont ainsi plus de **37 M€** qui ont été consacrés au financement complémentaire d'actions contribuant à l'application des **politiques sociales du tourisme** ainsi qu'à la **rénovation et à la mise aux normes** (notamment d'accessibilité aux handicapés) de villages de vacances, de camping, d'hôtels familiaux, etc.

On peut cependant s'interroger sur les **perspectives d'en faire encore davantage** : votre rapporteur pour avis observe ainsi que si ces 37 M€ représentent en moyenne 80 % des excédents de l'ANCV sur une période de dix ans, **l'EPIC dispose alors d'un reliquat d'au moins 9 M€**. Si l'on y ajoute les **excédents accumulés depuis 1982**, date de création de l'organisme - excédents qui n'ont au demeurant pas été redistribués pendant les premières années -, ainsi que les **produits financiers** que le placement de l'ensemble de ces sommes a certainement générés, il est **vraisemblable que le total de ce pécule est bien plus élevé** (probablement trois fois plus important, de l'ordre de **25 à 27 M€**).

Constatant ainsi que l'ANCV dispose d'une formidable capacité d'intervention potentielle (1), votre commission des affaires économiques trouverait opportun qu'une réflexion soit engagée par les instances compétentes et la tutelle pour activer ces réserves financières.

➤ Quant à la **BSV**, constituée sous forme de GIP en novembre 1999, elle a pour mission de mobiliser, dans le cadre de **la lutte contre l'exclusion**, les

(1) Cette réserve représente ainsi environ **cinq années de dotations budgétaires** du ministère délégué au tourisme au titre des « *Interventions stratégiques* » (article 21 du chapitre 44-01), **trois ans et demi** si on y ajoute les financements prévus sur la ligne « *Développement territorial du tourisme : CPER* » (article 33 du chapitre 44-01), et encore **deux ans et demi à trois ans** si on prend aussi en compte les crédits de paiement ouverts pour financer le « *Programme de consolidation des hébergements de tourisme social* » (article 30 du chapitre 66-03).

moyens d'accueil et de transport à destination des **populations défavorisées** en sollicitant en ce sens les acteurs de l'industrie touristique pour qu'ils proposent à prix marginal des séjours et/ou des voyages.

Au 31 décembre 2003, la BSV regroupait **613 membres** (+ 21 % par rapport à 2002) : entreprises privées du tourisme (hôtellerie, campings, résidences de tourisme, etc.), associations de tourisme social et comités d'entreprise qui ont proposé plus de 52.000 offres de loisirs et de séjours vers 723 destinations différentes, entreprises de transport (SNCF, RATP, Air France) mettant à disposition du GIP des trajets aller-retour à des prix forfaitaires (23 € pour le train et 61 € pour l'avion), 63 collectivités locales (soit 11 de plus qu'en 2002), les ministères chargés du tourisme, de la jeunesse et des affaires sociales, l'ANCV et 470 associations humanitaires et sociales (dont 83 ont rejoint la BSV en 2003).

Sur les **40.000 adultes et enfants inscrits au dispositif en 2003**, un peu moins de **10.000 ne sont finalement pas partis**. Comme chaque année, en effet, un certain nombre de familles inscrites ne se sont pas présentées au départ : si certaines de ces annulations ont une cause précise (problèmes de santé ou retour à l'emploi), la plupart ne font que traduire l'insuffisance, voire l'absence de préparation, notamment psychologique, du **projet de vacances** par les organismes relais en contact avec les familles. En effet, lorsque la situation d'exclusion est ancienne et durable, un accompagnement adapté s'avère indispensable pour rendre effectif le départ en vacances. **Outre son soutien financier**, il semble souhaitable que BSV s'attache à développer, plus encore qu'actuellement, une **pédagogie du montage de projet de vacances à destination des membres du GIP**.

S'agissant des partants, le **revenu moyen mensuel** des familles concernées était, revenus de transfert compris, de **871 €**, soit **248 € par personne**. **Plus de 28 % des bénéficiaires n'étaient jamais partis en vacances et 59 % n'étaient pas partis depuis plus de dix ans**.

Alors que le montant de la subvention programmée en début d'année 2004 était de 900.000 € (+ 8,4 % par rapport à 2003), il s'est en réalité élevé, selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, à seulement 200.000 € compte tenu des gels de crédits. Il a de plus été décidé de faire porter un gel plus important sur la BSV en raison de ses importants excédents de trésorerie à la fin de 2003. Pour 2005, le montant envisagé n'est pas encore arrêté car une nouvelle convention doit être établie entre cet organisme et l'Etat ; cependant, la subvention versée devrait être supérieure à celle attribuée en 2004.

B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

Le second axe de soutien de l'Etat au tourisme social prend traditionnellement la forme de **subventions d'investissement** à des projets de **développement territorial du tourisme** et d'**adaptation des produits touristiques**. Outre les CPER, ce dispositif est depuis 2003 réduit au seul « **Programme de consolidation des hébergements de tourisme social** » (PCHTS) : en effet, les dotations en AP et en CP inscrits à l'article 20 du chapitre 66-03 pour financer les « *Programmes d'aménagements touristiques* » ont été totalement **supprimées**, après plusieurs années de baisse, dans la loi de finances pour 2003.

Le PCHTS est une action qui s'inscrit depuis 2002 dans la continuité du « *Plan patrimoine* », achevé cette année-là. Une part importante du **parc actuel des équipements de tourisme social** étant de conception ancienne et ne correspondant plus aux attentes des bénéficiaires ni à certaines exigences, telles l'accueil des personnes handicapées, le programme a pour objectif de **rénover et de réhabiliter** lesdits équipements par un **dispositif d'aide à la pierre** soutenu par l'Etat : jusqu'en 2006, année de son terme, le PCHTS est ainsi doté normalement de **36,59 M€**, dont **27,44 M€** venant du ministère chargé du tourisme et **9,15 M€** du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Dans cette perspective, ça n'est pas sans surprise ni inquiétudes que votre commission des affaires économiques a constaté que dans le projet de loi de finances pour 2005, il n'était plus prévu aucune AP au titre du programme : cette situation signifierait l'**interruption** de celui-ci, alors même que les **engagements initiaux sont loin d'avoir été atteints**. En effet, le montant cumulé des AP demandées depuis 2002 ne s'établit qu'à **11,3 M€**, ce qui ne représente que **41 % du total prévisionnel**. En outre, s'il est vrai qu'un peu plus de 3 M€ d'AP restaient disponibles à la fin du mois d'août 2004, ce montant était entièrement gagé, à la fois, par trois opérations devant être réouvertes dans le cadre d'AP dormantes, et par trois AP de la tranche 2003 du programme n'ayant pu être affectées avant la fin de l'exercice.

LE PROGRAMME CHTS

	2002	2003	2004	Δ %
Nombre de projets proposés	68	97	73	- 24,7 %
Subventions sollicitées	8,07 M€	12,31 M€	14,48 M€	+ 17,6 %
Montant des subventions accordées	4,49 M€	5,98 M€	4,79 M€	- 19,9 %
- dont ministère délégué au tourisme	2,78 M€	4,26 M€	3,05 M€	- 28,5 %
- dont FNADT	1,71 M€	1,72 M€	1,74 M€	+ 1,3 %
Nombre de lits après travaux	8.053	10.584	5.323 (*)	- 49,7 %
Nombre de lits créés	240	646	- 74 (*)	-

(*) Chiffres non définitifs

Source : Ministère délégué au tourisme

Par ailleurs, un ralentissement de la programmation ne saurait être justifié par une abondance de CP disponibles puisqu'au contraire, l'**intégralité des crédits utilisables en 2004 après reports de l'année 2003, mesures de régulation budgétaire et mouvements divers, soit 1.515.460 € (1), était déjà déléguée à la fin du mois d'août 2004**. Cette situation témoigne bien des **difficultés budgétaires du programme**. A cet égard, le **1 M€ inscrit en CP pour 2005 (- 61,2 % par rapport à 2004)** n'a d'autre vocation que de **régler le solde des opérations engagées dont tous les crédits n'ont pas encore été délégués**, sans nullement permettre la poursuite de la programmation arrêtée en juillet.

Votre commission des affaires économiques s'interroge sur cette absence de renouvellement des AP et la diminution drastique des CP dans le PLF 2005, car le PCHTS présente en effet un triple intérêt.

(1) 2.575.000 € inscrits en LFI 2004, plus 1.025.655 € de reports 2003, moins 788.569 € de gels budgétaires, moins 1.296.394 € transférés sur d'autres lignes budgétaires.

Au **plan économique**, il participe directement aux **politiques nationales de consolidation et de développement de l'emploi**, puisqu'il permet le maintien d'emplois existants, voire la création d'activités nouvelles, ainsi que d'**aménagement du territoire et de développement durable**, constituant un soutien actif du développement local, en particulier dans les régions rurales et de moyenne montagne, ce qui justifie au demeurant l'intervention du FNADT.

Au **plan social**, il constitue un excellent **vecteur d'insertion sociale**. L'**amélioration et l'adaptation des hébergements touristiques** pour tenir compte des exigences des clientèles en matière de confort, de qualité et d'équipements de loisirs, permettent de proposer un accueil et des activités susceptibles de renforcer la **cohésion familiale** ; en outre, les **tarifications** pratiquées s'intègrent dans la **lutte contre les exclusions et facilitent l'accès aux vacances pour tous**.

Enfin, au **plan financier**, il offre, dans un **contexte général de raréfaction des soutiens budgétaires**, un intéressant **effet de levier** pour des **financements complémentaires**, qu'ils soient **publics** ou **privés** : d'une part, le FNADT, les régions et les départements, ainsi que, dans une moindre mesure, les moyens apportés par d'autres ministères et par les communes, les financements européens, et enfin des financements privés. **A l'évidence, si l'Etat ne participe plus du tout à ce programme, ses partenaires risquent eux aussi se désengager.**

Au reste, **votre rapporteur pour avis est étonné par l'incohérence entre la réalité des chiffres et les objectifs du ministère** tels qu'ils sont présentés par les documents budgétaires remis au Parlement, soit dans le cadre de l'organisation actuelle de l'examen de la loi de finances (« bleu » budgétaire), soit dans celui à venir sur la base de la LOLF (documents de préfiguration).

Ainsi, **dans le « bleu » du PLF 2005 figure**, parmi les objectifs de l'agrégat 29 - lequel est intitulé « *Politique du tourisme* » et comprend l'intégralité des crédits budgétaires examinés par le présent avis budgétaire -, la « **qualité du service** », qui a elle-même pour contenu « *la poursuite du programme de consolidation des hébergements de tourisme social (plan "patrimoine")* » : or, **une telle déclaration apparaît paradoxale lorsque plus aucun financement n'est prévu pour autoriser ladite « poursuite ».**

Ce constat se renouvelle du reste dans les documents de préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF remis à votre rapporteur pour avis.

Pour le comprendre, toutefois, un **rappel synthétique des conséquences de la LOLF sur le budget du tourisme s'impose en cet instant**. En effet, la **présentation même des crédits** comme leurs **modalités d'examen par le Parlement** seront substantiellement modifiées en raison notamment de la très large **globalisation** desdits crédits. En outre, les services ministériels vont devoir **définir des objectifs à atteindre** et présenter chaque année des **indicateurs de résultats** afin de permettre au Parlement de **vérifier l'efficacité de la gestion publique** : c'est dire l'importance qui s'attache à faire émerger des objectifs et des indicateurs pertinents.

L'APPLICATION DE LA LOLF AU BUDGET DU TOURISME

Encadré : l'application de la LOLF au budget du tourisme

A compter de 2006, le budget de l'Etat sera découpé en **missions**, elles-mêmes scindées en **programmes**, lesquels seront subdivisés en **actions**.

Le programme est la subdivision pertinente de cette nouvelle nomenclature puisqu'il est supposé constituer un **ensemble cohérent d'actions** et que la souplesse de gestion des crédits désormais reconnue aux gestionnaires budgétaires s'exerce en son sein, dans le cadre d'un **budget opérationnel de programme (BOP)** placé sous l'autorité d'un responsable de programme. Le Parlement, quant à lui, pourra, au sein d'une même mission, **modifier la répartition proposée des crédits entre les programmes**.

Dans ce cadre, il est prévu de rassembler l'intégralité des crédits de l'actuelle section « tourisme » au sein du **programme « Tourisme »** de la **mission interministérielle « Politique des territoires »**. Les finalités générales du programme, dont le responsable sera le directeur du tourisme, sont, selon un document de préfiguration édité par le MINÉFI, de « regrouper les moyens consacrés par le ministère délégué au tourisme à la mise en œuvre de la politique touristique de la France ». Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, le programme sera constitué de **trois actions** : « **Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire** », « **Economie du tourisme** » et « **Accès aux vacances** ».

Mission	Programme	Action	Crédits pour 2005
	Politique des territoires		1 899 257 807
(1)	Stratégie en matière d'équipement		133 504 382
	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique		1 345 388 335
	Information géographique et cartographique		76 471 131
	Tourisme		78 695 555
		1. Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	46 301 502
		2. Economie du tourisme	28 048 602
		3. Accès aux vacances	4 345 451
		Aménagement du territoire	
	Interventions territoriales de l'Etat		0

En euros

Selon les documents ministériels :

- l'action 1 « *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, d'autre part, en assurant la promotion des savoir-faire français à l'étranger et en France ;

- l'action 2 « *Economie 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 le secteur et en agissant sur la normalisation, en

(1) Ce tableau a été constitué à partir des indications figurant dans le document de préfiguration de la loi organique relative aux lois de finances intitulé « *Avant-projets annuels de performances des programmes* » et relatif à la mission interministérielle « *Politique des territoires* ».

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 ;

- l'action 3 « *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 personnes handicapées, des seniors et des personnes démunies, en fédérant les énergies des différents acteurs et associations du secteur.

Au programme « *Tourisme* » devraient être associés **quatre objectifs** dont l'évaluation, au travers du suivi de **sept indicateurs de résultats annuels**, permettra au Parlement d'apprécier l'efficacité de l'utilisation des deniers publics.

N°	Point de vue	Intitulé de l'objectif	Indicateurs de résultats
1	Contribuable	Augmenter la capacité des opérateurs du ministère délégué au tourisme à mobiliser des partenaires financiers (Objectif transversal, concernant l'ensemble du programme)	<p>1. Effet de levier induit par la subvention de l'Etat au GIE MdIF sur les financements apportés par le partenariat : parts respectives de l'Etat et du partenariat dans le financement</p> <p>2. Effet de levier induit sur d'autres sources de financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - taux de partenariat en matière d'études conduites par l'AFIT - chiffre d'affaires HT réalisé en matière d'actions de diffusion des connaissances menées par l'AFIT <p>3. Valorisation de l'offre collectée par BSV effectivement utilisée (VOCEU) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ratio (total VOCEU) / (subvention du ministère délégué au tourisme) - ratio (total VOCEU) / (total des subventions publiques)
2	Citoyen	Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques (Action 1)	<p>4. Nombre de voyageurs et d'agences de voyage qui, à l'étranger, proposent la destination France</p> <p>5. Mesure des équivalents publicitaires (EP) des retombées presse et médias suscitées par l'action de MdIF à l'étranger :</p> <ul style="list-style-type: none"> - EP liés aux accueils de journalistes ou éductours - EP liés aux autres actions (dossiers et communiqués de presse, conférences de presse, rendez-vous personnalisés)
3	Citoyen	Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité (Action 2)	<p>6. Corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle :</p> <ul style="list-style-type: none"> - parts de campings labellisés (CL) - taux de fréquentation des CL - taux de fréquentation des campings
4	Citoyen	Permettre l'accès aux vacances de publics cibles en mobilisant les différents partenaires (Action 3)	7. Dans le cadre du PCHTS, effet de levier induit par le financement conjoint du ministère délégué au tourisme sur les différentes sources de financements publics (européens, nationaux et locaux) et privés

Or, il apparaît pour le moins surprenant, à la lecture du tableau précédent, que **dans le même temps où les crédits budgétaires du « Programme de consolidation des hébergements de tourisme social » sont supprimés en AP et réduits à la portion congrue en CP**, le ministère délégué au tourisme entend présenter au Parlement comme **indicateur** de ses performances un **ratio** permettant **d'évaluer** « *l'effet de levier induit par [son] financement sur les différentes sources de financements publics et privés* ». Il n'est en effet pas possible de calculer un quelconque effet de levier si l'Etat n'apporte plus de crédits.

A l'instar des députés de toutes opinions lors de l'examen des crédits du ministère délégué à l'Assemblée nationale, le 3 novembre dernier, votre commission des affaires économiques estimerait profondément regrettable **d'interrompre le financement d'un programme** dont la réalisation est utile aux populations les plus fragiles, et efficace en matière d'animation économique des territoires.

Aussi sa majorité se félicite-t-elle de l'inscription en LFR 2004, à titre complémentaire, de 2 M€ d'AP et d'1 M€ de CP prélevés sur les réserves excédentaires de l'ANCV, conformément aux engagements publics pris par M. Léon Bertrand au cours des débats à l'Assemblée nationale.

Reste que cette solution, pour importante et utile qu'elle soit dans l'immédiat, n'est pas de nature à garantir que les lignes budgétaires seront de nouveau normalement abondées par le projet de loi de finances pour 2006, ni que le PCHTS s'achèvera, au terme de la programmation, avec un bilan de réalisation s'approchant des engagements initiaux de l'Etat, ni naturellement qu'une nouvelle programmation sera engagée au-delà de 2006. Aussi votre commission des affaires économiques vous proposera, à l'unanimité, d'adopter un amendement **demandant qu'un rapport du Gouvernement indique avec précision au Parlement, avant le 1^{er} avril 2005 :**

- l'état d'avancement du programme de consolidation des hébergements de tourisme social au 31 décembre 2004,

- les effets directs et indirects de ses réalisations sur l'accueil des vacanciers relevant des publics cibles du tourisme social ainsi que sur la consolidation et le développement des différents secteurs de l'économie régionale,

- les perspectives d'un achèvement du programme conforme aux prévisions budgétaires initiales de l'Etat et de son renouvellement pour une nouvelle période de programmation.

Votre commission espère que la rédaction même de ce rapport permettra au gestionnaire public de reconnaître la nécessité économique et sociale de continuer à soutenir les élus locaux et les acteurs économiques et associatifs par l'intermédiaire du PCHST, en 2006 et au-delà.

CHAPITRE II

LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR DES AGENCES DE VOYAGES

Depuis le début du siècle, **les incertitudes internationales se sont ajoutées à la morosité de la conjoncture économique pour interrompre le mouvement de croissance régulière et très dynamique du tourisme** qui structurait le secteur depuis des décennies (+ 4,3 % par an entre 1990 et 2000). Ainsi que votre rapporteur pour avis l'avait relevé l'an dernier (1), le **marché mondial du tourisme**, très affecté par les conséquences directes des attentats du 11 décembre 2001, est **resté déprimé** depuis lors, la guerre en Irak, la menace terroriste généralisée et l'épidémie de SRAS se conjuguant à des difficultés économiques dans les ensembles géographiques fortement émetteurs de touristes (Etats-Unis, Japon, Allemagne...) pour contracter la demande (- 1 % en 2003).

S'agissant plus particulièrement de la **France**, une **succession de catastrophes écologiques et climatiques** (nauffrage du *Prestige* en novembre 2002, intempéries de l'hiver 2002/2003, multiplication des incendies de forêt dès le printemps 2003 et canicule de l'été 2003) et un **climat social particulièrement agité** (grèves lors de la réforme des retraites ou mouvements des contrôleurs aériens) se sont ajoutés au **net ralentissement de la croissance économique** pour affecter globalement le secteur du tourisme. En 2004, si la **saison d'hiver a été satisfaisante**, la **tendance estivale a été médiocre**, malgré un bon mois d'août. Certes, le retour des clientèles américaine, japonaise et proche-orientale est assez net, contribuant notamment à la remontée du taux d'occupation des hôtels 4 *. En revanche, la **fréquentation européenne continue à baisser** (- 2,6 % par rapport à 2003 et - 8 % par rapport à 2002), de manière même très prononcée pour les clientèles italienne, suisse et scandinave. On observe également des disparités régionales assez importantes et qui s'écartent des modèles traditionnels antérieurs, au profit notamment des bassins du quart Nord-Est du pays (Pays de la Loire, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Bretagne).

Mais l'évolution la plus importante à relever concerne sans nul doute la **modification des comportements des consommateurs**, qui se confirme d'année en année et témoigne ainsi de **changements structurels essentiels pour l'ensemble des professionnels du tourisme puisqu'ils se pérennisent** : multiplication des séjours mais durée plus brève de chacun d'eux, choix de dernière minute au détriment des réservations (notamment par le recours à l'Internet), préférence pour les hébergements non-marchands (résidences secondaires, famille, amis), attention soutenue pour le rapport qualité/prix et, dans ce contexte, attrait pour les destinations émergentes proches et peu onéreuses (telles que le pourtour méditerranéen ou les pays d'Europe centrale et balkanique) ainsi que pour des modes de transport « low cost », intérêt pour les projets touristiques originaux et « à la carte », orientation culturelle des vacances (tourismes « industriel » et « culturel » notamment), etc.

(1) *Op. cit.* – pp. 8 à 12.

Ainsi, la **valorisation économique de l'activité touristique**, qui constitue légitimement l'une des priorités du ministre délégué au tourisme, M. Léon Bertrand, dépend-elle autant de **facteurs conjoncturels** liés à l'actualité que de **conditions structurelles** qu'il s'agit d'anticiper pour pouvoir y apporter des réponses adéquates. Observant que le **secteur des agences de voyages était exactement placé au cœur de ces problématiques**, en raison de sa situation centrale dans l'élaboration des projets touristiques, de l'élasticité de son activité aux conditions tant géopolitiques qu'économiques du moment, et enfin de sa proximité avec les facteurs structurants de la modernité (Internet, compagnies aériennes low cost, services personnalisés), **voire rapporteur pour avis a souhaité y consacrer une attention particulière.**

La brève étude synthétique suivante, réalisée notamment à l'aide d'informations fournies par les services du ministre délégué au tourisme, examinera ainsi les défis auxquels sont confrontées de manière structurelle **les agences de voyages traditionnelles**, actrices d'un **secteur essentiellement caractérisé par l'âpreté de sa concurrence et sa concentration** et victimes d'une **profonde remise en cause de leurs rémunérations**. Elle présentera également les mesures publiques de soutien et d'accompagnement décidées récemment par le Gouvernement.

I. UN SECTEUR TRÈS CONCURRENCIEL ET TOUJOURS PLUS CONCENTRÉ

En 2002 comme en 2003, **la croissance aura été négative dans le secteur des agences de voyages traditionnelles**, le ralentissement de l'activité observée depuis 2001 s'étant poursuivi et amplifié. Ainsi, **en valeur**, le chiffre d'affaires (CA) est en **retrait de 2,0 %** en 2003, après avoir déjà diminué de 0,4 % en 2002, tandis qu'**en volume**, **le recul atteint respectivement 5,9 % et 3,6 %**.

Le **secteur de la billetterie** est celui qui a le plus souffert de la conjoncture économique en 2003 : **son chiffre d'affaires est en retrait de 6,8 %** en volume mais, en raison d'une hausse substantielle des prix dans ce segment, il est beaucoup plus limité en valeur (- 1,5 % par rapport à 2002). La situation est différente dans le **secteur des voyages à forfait** (*i.e.* incluant le transport, l'hébergement et les activités, visites, excursions, etc.) : le retrait du chiffre d'affaires en volume y est moins prononcé (- **3,6 %**) mais, à l'inverse, comme les prix n'ont augmenté que très faiblement dans ce segment (+ 0,4 %), le recul du chiffre d'affaires en valeur est historique (- 3,7 %).

Ainsi que cela a été relevé ci-dessus, le contexte général, géostratégique et économique, n'a certes pas été favorable à la profession. Toutefois, il convient de **distinguer ces raisons liées à l'actualité de l'évolution structurelle du secteur**. En effet, le boom des compagnies low-cost, la concurrence accrue des

agences en ligne et la tendance des tour-opérateurs et des transporteurs à souscrire à la distribution en direct ont entraîné une **perte de part de marché des agences de voyages traditionnelles**, que renforce par ailleurs le mouvement continu de **concentration du secteur**, tant par la constitution de réseaux que par les opérations de fusions-acquisitions.

A. L'ÉMERGENCE D'UNE CONCURRENCE NOUVELLE

Les agences traditionnelles ont vu apparaître, ces dernières années, de nouvelles formes de concurrence : celle résultant du **développement du commerce en ligne** par un plus grand recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC), et celle créée par l'arrivée **sur le marché des voyages** de nouveaux acteurs très capitalistiques : les **enseignes de la grande distribution française**, d'une part, et, d'autre part, des **groupes internationaux intégrés**, constitués à l'origine soit par des **tours-opérateurs**, soit par des fournisseurs technologiques, tels les GDS (1).

1. Le recours à Internet se développe

a) Le dynamisme des agences de voyages en ligne

Les agences de voyages en ligne affichent, pour les plus solides d'entre elles, une croissance à deux chiffres, qui les éloigne de plus en plus des agences traditionnelles. Globalement, tous commerces confondus, le chiffre d'affaires du commerce par Internet a augmenté de 56 % en France en 2003 pour atteindre 7 milliards d'€, et elle devrait **dépasser + 60 % en 2004** alors que les experts tablaient en début d'année sur un taux de 40 % « seulement ». Ainsi, en 2003, le leader du secteur, *Voyages-sncf.com*, a affiché une **hausse de son volume d'affaires de 72 %** tandis que *Switch* connaissait une progression remarquable (+ 93 %), même si l'entreprise n'occupe que le 17^{ème} rang des distributeurs de voyages français.

Ces deux entreprises ont également multiplié par trois leurs bénéfices nets. Au reste, pas moins de **sept agences en ligne** figurent parmi les vingt premiers réseaux de distribution opérant sur le marché français du voyage

(1) « Proche d'une place de marché dédiée à l'univers du voyage, un GDS (Global Distribution System ou système de réservation centralisé) joue le rôle d'intermédiaire entre les prestataires comme les compagnies aériennes, chaînes d'hôtels, sociétés de location de voitures, compagnies ferroviaires et tour-opérateurs, et les revendeurs finaux du secteur, principalement les agences. A cette fin, un GDS adosse son service à une gigantesque plate-forme de traitement des réservations, affichant généralement une connexion à la plupart des grands fournisseurs mondiaux. Parmi les plus importants figurent l'espagnol Amadeus, ainsi que les américains Sabre, Galileo ou encore WorldSpan ».

Extrait d'un article d'Antoine Crochet Damais, in *Le JDNet* du mardi 30 octobre 2001.

(voir le tableau de la page suivante), ce qui traduit la **montée en puissance de ces opérateurs Internet auprès des consommateurs**. De même, à l'exception d'*Amadeus*, toutes ces entreprises connaissent des **taux de croissance très élevés**.

Ces agences se sont en partie développées grâce au phénomène des **ventes de dernière minute (VDM)**, qui permet de conjuguer des avantages du côté tant de l'offre que de la demande. Ainsi, leur technologie autorisant une **grande réactivité dans le processus de vente** et des **coûts de distribution très limités**, elles sont **utilisées par les tour-opérateurs comme lieu de déstockage**.

En outre, **les Français réduisent leur budget vacances et sont moins réticents à choisir leur destination au dernier moment pour bénéficier des tarifs attractifs des VDM**.

**LES VINGT PREMIERS RÉSEAUX FRANÇAIS DE DISTRIBUTION
PAR VOLUME D'AFFAIRES (EN MILLIONS D'EUROS)**

N°	Entreprises	Type de distribution	CA 2002	CA 2003	Δ 03/02
1	GIE Manor	RA "affaires"	1 720	1 708 (E)	- 0,7 %
2	Havas Voyages American Express	RA "affaires"	1 704	1 707	0,2 %
3	Selectour	RA "loisirs"	1 220	1 260	3,3 %
4	Protravel	RA "affaires"	865	1 027	NS
5	Afat Voyages	RA "loisirs"	1 006	980	- 2,6 %
6	Thomas Cook	RA "loisirs"	938	972	3,6 %
7	Carlson Wagonlit Travel Affaires	RA "affaires"	1 020	970	- 4,9 %
8	Tourcom	RA "loisirs"	970	965	- 0,5 %
9	Voyages-sncf.com	Agence en ligne	272	467	71,7 %
10	Leclerc Voyages	Grande distribution	230	253	1,1 %
11	Vacances Carrefour	Grande distribution	223	218	-2,2 %
12	Amadeus France	Agence en ligne	189 (E)	185 (E)	- 2,1 %
13	Go Voyages	Agence en ligne	157	185	7,8 %
14	Lastminute France	Agence en ligne	90	176	95,6 %
15	BTI France	RA "affaires"	102	153 (P)	50,0 %
16	Wasteels	RA "loisirs"	135	147 (P)	8,9 %
17	Switch	Agence en ligne	52	101 (P)	94,2 %
18	Karavel - Promovacances	Agence en ligne	NC	100 (E)	NC
19	Club Voyages (groupe Transat)	RA "loisirs"	89	90	1,1 %
20	Anyway	Agence en ligne	60	81	35,0 %

Source : Tourisme & Business – Avril 2004

RA : réseau d'agences - E : estimation - NS : non significatif

NC : non communiqué - P : chiffre provisoire communiqué par l'entreprise

Dès lors, la **progression des agences en ligne semble devoir être régulière et durable**, même si leur taux moyen de croissance diminue à mesure que le secteur se structure et devient mature. D'après le magazine *Tour Hebdo*, l'année 2003 s'est achevée avec un taux de croissance global de l'ordre de 40 %,

contre 50 % et 100 % les années précédentes. Mais si ces résultats sont impressionnants par rapport à l'évolution du marché, **le chiffre d'affaires du secteur l'est beaucoup moins**, et la marge reste importante avant qu'il vienne concurrencer directement les « grands » opérateurs. Enfin et surtout, malgré une constante amélioration, la **rentabilité de cette activité demeure faible** (le taux de *Voyages-sncf.com* a ainsi été nul en 2002 et de 0,89 % seulement en 2003), même si **l'élargissement de la gamme de produits proposée, la concentration du secteur et l'engouement de la clientèle pour ces agences** pourraient rapidement corriger le phénomène.

La responsabilité des agences de voyages en ligne va-t-elle s'étendre ?

L'article 15 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LEN) a complété l'article L. 121-20-3 du code de la consommation afin de rendre « *le professionnel [...] responsable de plein droit à l'égard du consommateur de la bonne exécution des obligations résultant du contrat conclu à distance, que ces obligations soient à exécuter par le professionnel qui a conclu le contrat ou par d'autres prestataires de services* », sauf si le commerçant apporte la preuve que l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat est imputable « *soit à l'acheteur, soit au fait, imprévisible et insurmontable, d'un tiers au contrat, soit à un cas de force majeure* ». Or, la mise en œuvre de cette protection renforcée du consommateur en ligne dans le secteur du tourisme pourrait poser des **difficultés de cohérence avec la législation en vigueur** résultant de la loi n°92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

En effet, celle-ci ne rend responsables les agences de voyage de la non-exécution d'une prestation qu'en ce qui concerne les voyages à forfait : s'agissant de la vente d'un voyage « sec », la responsabilité d'un retard, d'une annulation ou de tout autre incident est exclusivement imputable au transporteur. Avec l'article 15 de la LEN, les agences de voyages en ligne pourraient donc se voir soumises à une plus large responsabilité que leurs concurrentes traditionnelles, sauf s'il était clairement prévu, dans l'ordonnance portant réforme de la loi du 13 juillet 1992 (*voir infra*), le maintien des cyberagences de voyages dans le cadre traditionnel de la responsabilité de ces professionnels établi par ladite loi de 1992.

b) La vente directe des prestations par les opérateurs

Le développement de l'Internet ne bénéficie pas qu'aux agences de voyage en ligne : il **autorise aussi la vente en direct des prestations touristiques par les opérateurs**, notamment les transporteurs. Ainsi, l'essor des compagnies aériennes « low-cost » tient en particulier à leur présence en ligne toujours plus visible. Ce succès grandissant représente dès lors un autre facteur de **diminution de l'activité des agences de voyages et, dès lors, de leurs rémunérations**.

2. De nouveaux acteurs s'installent sur le marché

a) La grande distribution

C'est dans le courant des années 90 que les enseignes de la grande distribution ont commencé à s'intéresser au secteur du tourisme, estimant que leur positionnement sur le marché de la consommation de masse devait leur permettre d'obtenir rapidement une visibilité auprès d'une clientèle sensible aux effets-prix.

En 2003, les résultats des agences appartenant à la grande distribution ont été mitigés : si *Leclerc Voyages*, le leader du secteur (en 10^{ème} position sur l'ensemble du marché français), a maintenu le rythme de croissance de son volume d'affaires (+ 10 % à 253 M€), les difficultés financières de *Carrefour Vacances* ont entraîné une **baisse de 2 %** de son chiffre d'affaires, ramené à 218 M€. L'écart s'est ainsi creusé entre les deux concurrents (passant de 3 à 14 %), tandis que le numéro 3 du créneau, *Casino Vacances*, demeure loin derrière avec seulement **19 M€ de volume d'affaires**.

Reste que si la présence de ces filiales des enseignes est globalement limitée en terme de part de marché, leur adossement à de grands groupes leur permet de se poser en **concurrentes immédiates des petites agences de voyages traditionnelles**.

b) Les grands groupes intégrés internationaux

Les **tour-opérateurs se constituent en groupes importants qui leur confèrent une puissante capacité de négociation tarifaire**. Ainsi, les années récentes ont vu la formation de grands groupes intégrés européens d'opérateurs touristiques : *Preussag* devenu *TUI* (Allemagne), *Condor&Neckermann* (*C&N*) devenu *Thomas Cook* (Allemagne), *Airtours* devenu *MyTravel* (Royaume-Unis), *Rewe* (Allemagne), *First Choice Holidays* (Allemagne), *Kuoni* (Suisse). Ces groupes se sont développés par des **opérations de fusions-acquisitions** selon une rigoureuse stratégie d'intégration verticale. S'implantant sur tous les marchés, ils ont peu à peu acquis en France des **participations ou la totalité du capital des plus grands tour-opérateurs de l'Hexagone**, à l'exception de *Fram*, cette entreprise n'étant pas cotée en bourse.

Toutefois, la crise survenue dans le secteur du tourisme après les attentats du 11 septembre 2001 a provoqué une pause dans les opérations d'acquisitions chez les tour-opérateurs et une **remise en cause partielle du modèle d'intégration des grands groupes de tourisme européens**. Ce modèle, trop rigide, empêche en effet les groupes de s'adapter rapidement aux changements, car ils se heurtent à de coûteuses situations de surcapacité quand la demande se réduit.

C'est pourquoi, aujourd'hui, c'est l'**intégration horizontale** qui contribue à la **consolidation des marchés de la production et de la distribution**

traditionnelles de voyages : les accords commerciaux entre les différents acteurs (tour-opérateurs, fournisseurs, distributeurs) sont privilégiés pour obtenir plus de flexibilité, améliorer l'adaptabilité de l'offre à la demande, et faciliter l'accès aux stocks de produits entre partenaires grâce aux recours aux nouvelles technologies de la communication et de l'information.

Ainsi, en 2004, **les deux plus grands groupes européens investis sur le marché français ont lancé chacun leur tour-opérateur** : *TUI France* d'une part, et *Thomas Cook Voyages* d'autre part. Ces nouveaux venus durcissent la concurrence du secteur en se positionnant sur le créneau du tourisme de masse où l'offre est déjà abondante. **Leur arrivée déstabilise les accords de distribution qui liaient les réseaux d'agences et les voyageurs.**

En effet, les produits *Thomas Cook* seront privilégiés dans le réseau éponyme, leader de la distribution de loisirs en France. Quant à *TUI France*, il devient un partenaire privilégié de l'*Alliance T* en entrant au capital de *Selectour Finances* à hauteur de 5 % (*Selectour* et *Accor* conservant chacun 45,71 % du capital). Cependant, la prise de participation de 28,9 % d'*Accor* dans le capital du *Club Med* en juin 2004 pourrait à nouveau modifier ces accords de distribution. En effet, *Jet Tours*, filiale du *Club Med* depuis juin 1999, se positionnant sur le même créneau que *TUI France*, *Accor* pourrait décider de favoriser son nouveau tour-opérateur plutôt que le réseau *TUI* au sein de l'*Alliance T*.

B. LA CONCENTRATION DU SECTEUR

Le recul historique de l'activité des agences de voyages est plus atténué si l'on examine les résultats des principaux réseaux français : certains distributeurs ont même augmenté très légèrement leur volume d'affaires en compensant la baisse d'activité par une **stratégie de croissance externe** et le **recrutement de nouvelles agences en franchises ou volontaires**. De fait, les difficultés structurelles du secteur ont précipité sa **concentration** : outre la reprise des **opérations de fusions-acquisitions** entre les réseaux, ceux-ci constituent entre eux des **regroupements volontaires**. A cet égard, la création de *G4 Voyages* en juillet 2004, cinq ans après la naissance de l'*Alliance T*, a entraîné la **bipolarisation du marché de la distribution traditionnelle**.

Les objectifs de ces deux types de mouvements sont les mêmes : **travailler sur des gros volumes et se développer à l'international**. C'est ainsi que les réseaux d'agences s'efforcent de **constituer une force d'achat** pesant davantage dans les **négociations avec les fournisseurs** (compagnies aériennes, tour-opérateurs, hôteliers, loueurs de voitures...), **regrouper la gestion de certaines ressources** et **mutualiser les moyens** dans les deux domaines stratégiques que sont les technologies et la formation, enfin, **générer des marges arrières** vis-à-vis des compagnies aériennes en obtenant des ristournes contre l'assurance d'un traitement commercial privilégié. Ce mouvement de **concentration et de regroupement en réseau** est indispensable pour opérer la

modernisation des agences et disposer des capacités financières permettant de souscrire à de lourds investissements pour rester compétitif: en effet, la compétitivité d'un réseau résulte de sa **capacité à acheter aux meilleures conditions**, qui induit une masse critique d'activité, de sa **productivité**, qui nécessite les meilleurs outils technologiques, et de la **qualité de ses vendeurs**, qui réclame un important effort en matière de formation continue.

1. L'adhésion volontaire aux réseaux et leurs regroupements

La crise et la baisse des commissions ont incité nombre d'agences indépendantes à rejoindre un réseau intégré ou volontaire, tel *Thomas Cook*, *Protravel*, *Selectour* ou *Afat*, qui ont de la sorte renforcé leur maillage du territoire. A l'inverse, *Tourcom*, réseau d'agences spécialisées dans le loisir, a durci ses conditions d'adhésion et n'a d'ailleurs que faiblement progressé en 2003.

Lancée en 1999 par *Selectour* et *Accor Travel Distribution*, l'*Alliance T* s'étend désormais sur une partie de l'Europe : elle revendique ainsi **1.305 agences en France** (*Selectour*, *Protravel*, *Carlson Wagonlit Travel*, *Frantour*, *Wasteels*, *Tourisme Verney*, *CIT*, *Lusithania*, *JV Voyages*) et plus de 5.600 au niveau européen. Son volume d'affaires s'est élevé à **4 milliards d'€ en France** et à **7,8 milliards d'€ en Europe**.

Bien que la plus ancienne, cette alliance a été dépassée à l'été 2004 par la **création du réseau G4 Voyages**, GIE formé en juillet de *Thomas Cook*, *HVAE*, *Afat voyages* et *Manor*, et qui représente sur le marché français **1.317 points de vente**, plus de 7.300 salariés, et un volume d'affaires de **4,5 milliards d'€**. Cette récente initiative va vraisemblablement transformer assez significativement le marché de la distribution traditionnelle en France, désormais caractérisé par une nette bipolarisation entre deux réseaux d'importance comparable.

Ce groupement ne s'est pas constitué *ex nihilo*. Malgré leur séparation en 2000, *HVAE* et *Thomas Cook Voyages* continuaient de coopérer, négociant ensemble avec les fournisseurs aériens et partageant un centre de formation. Par ailleurs, depuis le départ et la fusion avec *Carlson Wagonlit Travel* de *Protravel*, qui représentait 45 % du volume d'affaires de *Manor*, ce réseau était à la recherche d'un réseau partenaire. Ses adhérents ayant refusé de rejoindre l'*Alliance T*, *Manor* s'est tourné vers *Afat Voyages*, avec lequel il avait déjà noué fin 1999 un partenariat qui dura un an. C'est dans le courant de l'année 2003 que, pour répondre à la création de l'*Alliance T*, le regroupement au sein de *G4 Voyages* a été négocié entre les deux couples de partenaires.

Ce type de regroupements volontaires existe depuis des années dans le secteur du voyage d'affaires et dans les pays où les commissions aériennes ont déjà été supprimées. Cette démarche n'est toutefois pas aussi efficace dans les négociations qu'un **puissant réseau intégré**, dans la mesure où les **membres d'une alliance demeurent concurrents, leurs intérêts commerciaux différant**

en fonction de leurs partenaires respectifs. Ainsi ces nouvelles alliances ne marquent pas la fin de la consolidation classique, par fusions-acquisitions.

2. Les fusions-acquisitions

Aujourd'hui, **trois grands réseaux d'affaires s'affrontent au niveau international** : *American Express*, *Carlson Wagonlit Travel*, propriété à parité du français *Accor* et de l'américain *Carlson Companies*, et *TQ3 Travel*, regroupant l'allemand *TUI* et l'américain *Navigant*. Depuis la dernière opération d'envergure remontant à juin 2000, date à laquelle le groupe intégré allemand *Thomas Cook* (ex *Condor&Neckermann*) a acquis *Havas Voyages American Express (HVAE)*, alors réseau n° 1 français, plusieurs **opérations de croissance externe** se sont dénouées ces deux dernières années sur le marché de la distribution traditionnelle. En effet, les réseaux visent une **dimension industrielle et internationale** pour demeurer des acteurs incontournables de la filière de production de voyages.

La multiplication des opérations capitalistiques

2002 : *Protravel* a pris auprès du groupe de construction *Vinci* une participation de 65 % dans *CGTT Voyages*, spécialiste des pays de l'Est dont le chiffre d'affaires était alors de 45 M€. En septembre de la même année, à la suite d'un accord commercial passé avec le *Club Méditerranée*, *Protravel* a absorbé *Forum Voyages* (18 agences en France, dont 8 à Paris) ;

2003 : le réseau *Carlson Wagonlit Travel* a fusionné avec *Protravel*, jusqu'alors partenaire du réseau international *TQ3 Travel*. Avec un chiffre d'affaires cumulé de 2.258 M€, cette entité est devenue le premier distributeur global en France, se positionnant en deuxième position, derrière *HVAE*, pour le voyage d'affaires (1.523 M€), et en troisième, derrière *Thomas Cook* et *Nouvelles Frontières*, pour le tourisme (735 M€). Si *Protravel* doit honorer jusqu'à son terme l'accord passé en 2001 avec *TQ3 Travel*, ses sites dédiés aux voyages d'affaires prendront, dès son désengagement, l'enseigne *Carlson Wagonlit Travel*. Par ailleurs, *American Express* a acheté *Rosenbluth* aux Etats-Unis : déjà leader mondial du marché d'affaires, le groupe a ainsi pris avec cet achat une large avance sur ses concurrents ;

2004 : au début de l'année, *HVAE* a pris le nom de *Thomas Cook* et s'est de nouveau agrandi en achetant *Rosenbluth France*, filiale française de *Rosenbluth International*. De son côté, *Carlson Wagonlit Travel* a acheté *Maritz Corporate Travel*, appartenant jusqu'alors au réseau *TQ3*, cette opération lui ayant permis de rattraper une partie de l'avance prise par ses concurrents aux Etats-Unis en renouant avec la croissance externe sur ce marché, et de devenir le n° 2 sur le marché américain du voyage d'affaires. Enfin, le suisse *Kuoni Corporate* a été acheté au groupe *Kuoni* par le britannique *Hogg Robinson-BTI*.

Perspectives : *Thomas Cook* devrait poursuivre ses acquisitions en France, plusieurs dossiers étant à l'étude pour que le réseau se renforce dans certaines villes comme Strasbourg, Lille ou Nantes. *Carlson Wagonlit Travel* aimerait consolider sa présence en Allemagne et sur les marchés asiatiques, où il connaît une forte croissance en s'étant implanté via des joint-venture, en particulier au Japon. Enfin, *TQ3* s'implante en France et pourrait rechercher une acquisition afin de disposer d'une offre de « self-booking » pour les entreprises, le groupe n'ayant pas développé ce genre de technologie en interne.

Source : Ministère délégué au tourisme

Ainsi que cela a été relevé précédemment, les **réseaux s'orientent** aujourd'hui **vers des opérations d'intégration horizontale** plutôt que verticale : de fait, la simplification et la rapidité de l'accès aux stocks des fournisseurs, autorisées par les progrès technologiques, ne justifient plus l'intégration verticale propre aux modèles économiques de *TUI* ou de *Thomas Cook*.

Dans ce cadre, les **réseaux d'agences spécialisées dans les voyages d'affaires** ont été davantage le lieu d'opérations capitalistiques que les réseaux dédiés aux loisirs, leur activité leur imposant en effet de travailler sur des gros volumes et de se développer à l'international. En outre, à l'exception de *BTI France*, dont la croissance a été de 50 % en 2003, les **réseaux d'affaires ont davantage souffert de la crise** que les réseaux loisirs, ce qui explique que les mouvements de restructurations y aient été plus nombreux et que ce **marché soit aujourd'hui plus concentré que celui de la distribution de loisirs**. Reste que le rythme de sa consolidation devrait ralentir en raison de la raréfaction des entreprises à racheter.

On observe toutefois une tendance marquée aux **rapprochements des deux types de distribution**, « affaires » et « loisirs », pour profiter des synergies existantes entre ces deux activités : c'est dans cette logique que s'est effectuée la fusion *Carlson Wagonlit Travel* (loisirs) et *Protravel*, réseau dédié à la clientèle d'affaires, après que ces deux activités aient été séparées au cours des années 90.

C. LES TRANSFORMATIONS À L'ŒUVRE DU MODÈLE MONDIAL

Les agences de voyages sont confrontées aux mêmes difficultés dans tous les pays : Internet bouleverse partout la distribution de voyages, avec l'essor de la distribution en direct chez tous les fournisseurs et la prise de part de marché toujours plus importante des agences en ligne. À cela s'ajoute la suppression des commissions aériennes effective aux Etats-Unis et dans la plupart des pays d'Europe, où la France faisait figure d'exception jusqu'aux récentes négociations.

Face à ces évolutions défavorables au métier d'agents de voyage, des réseaux de réseaux se sont constitués dans les pays d'Europe et prennent une **dimension internationale**, comme le montre l'extension européenne de l'*Alliance T*. Cependant, le développement des technologies de la communication et de l'information est susceptible de bouleverser encore davantage les conditions mêmes des activités liées à la vente de voyages.

1. Un nouveau modèle de développement émerge

Ainsi, il semble qu'émerge actuellement un **nouveau modèle économique**, construit autour des fournisseurs de technologies (GDS ou agences en ligne) et d'activités de service dématérialisées qui génèrent des commissions et des honoraires sans nécessiter d'importantes immobilisations d'actifs. Ce modèle, illustré par les groupes américains *Cendant* ou *Interactive Corp* (ex *USA Networks*), **pourrait détrôner le modèle intégré traditionnel, basé sur la maîtrise des stocks.**

Cendant et *Interactive Corp* se sont imposés, depuis quelques années, comme des acteurs majeurs du tourisme mondial en construisant leur modèle d'intégration sur la base d'un **système de distribution électronique**. Ils ont procédé en rachetant d'abord un GDS, respectivement *Galileo* et *Expedia*, puis en exécutant différentes opérations capitalistiques.

Cendant était déjà présent dans le secteur du tourisme comme leader mondial de l'hôtellerie franchisée, n° 1 de la résidence en temps partagé et n° 2 de la location de voitures. En rachetant le GDS *Galileo* en 2001, l'américain a opéré un changement stratégique : il s'est lancé dans le développement de technologies au service du tourisme et a acquis des acteurs de la réservation en ligne tels *Cheapticket*, *Budget* et *Travel 2& Travel 4...* *Interactive Corp* a agi selon la même stratégie : il a acheté le GDS *Expedia* puis des opérateurs en ligne, *Ticketmaster*, *Hotels.com*, *Hotwire.com* et *Anyway*.

Confrontés à la diminution de leur frais de réservation en raison de l'augmentation des ventes directes des transporteurs, les GDS diversifient leurs activités et s'orientent vers la distribution en ligne et la vente d'outils technologiques. Ainsi, depuis quelques années, **les opérations d'acquisitions et de « joint venture » des GDS sont à l'origine de la concentration du marché de la distribution en ligne**. Face à ces acteurs de dimension mondiale qui se partagent le marché américain et créent une **situation oligopolistique**, quelques entreprises européennes (*Lastminute*, *e-bookers*) ou nationales (*Promovacances*, dont *Sabre* est néanmoins actionnaire minoritaire) subsistent : seront-elles toutefois capables de poursuivre longtemps la course aux investissements technologiques ?

Dans un premier temps, la stratégie employée par les géants de l'innovation technologique pour s'étendre à l'international a consisté à s'allier à des acteurs locaux traditionnels, n'appartenant pas nécessairement au secteur du tourisme. Les premiers apportaient leur savoir-faire technologique, les seconds la connaissance du marché local et de la clientèle, pour distribuer des produits touristiques en ligne. Ces alliances prirent des formes différentes : prise de participation (*Amadeus* et *Opodo* ; *Sabre* et *Promovacances...*), « joint-venture » (*Expedia* et la *SNCF* ; *Amadeus* et *Galleries Lafayette...*) ou rachat (*Travelocity* et *Boomerang*). Dans un second temps, ces entreprises se sont développées de façon autonome sur le marché, créant une concurrence supplémentaire pour leur structure d'implantation originelle, qu'ils n'ont pas abandonnée pour autant. Ainsi *Expedia.fr* vient d'être lancé en France et un site propre à *Travelocity* devrait suivre d'ici la fin de l'année 2004.

Malgré leur puissance, les nouveaux acteurs de la distribution touristique subissent des **contraintes similaires aux réseaux de distribution classiques**,

telles que la **baisse des commissions**. Aussi, comme les réseaux traditionnels, ils cherchent à profiter des synergies existant entre les activités « loisirs » et « affaires » : l'achat de l'agence en ligne française spécialisée dans le voyage d'affaires *Egencia* par *Expedia* en est une illustration. De même, pour diversifier leurs produits et réduire la part des vols secs dans leur chiffre d'affaires, les agences en ligne rachètent des bases de réservations hôtelières, mais aussi des tour-opérateurs (*Travelocity* et *Boomerang*).

Le plus remarquable est toutefois la **nouvelle stratégie de distribution multicanale** de ces agences en ligne, qui rachètent ou créent de petits réseaux de distribution traditionnelle (*Travelocity* crée le réseau *Jurni* aux Etats-Unis, achète *Usit* et *Travel Club Voyages* avec *Boomerang*, *Lastminute* rachète *First Option* en Grande-Bretagne) pour accroître leur notoriété, gagner la confiance des consommateurs nécessitant une présence humaine dans le processus d'achat, gérer les dossiers complexes, et disposer de « laboratoires » *in situ* pour étudier le comportement des clients.

Ainsi, les GDS convertis dans la distribution en ligne ou la fourniture de prestations technologiques pour le compte des compagnies aériennes ou des agences de voyages, sont désormais les **acteurs-clés de la filière du voyage** : leur puissance commerciale, leur maîtrise inégalée des technologies et leur frénésie d'acquisition risquent d'entraîner une **consolidation internationale de toute la filière du voyage à leur profit**.

2. Des conséquences inéluctables pour le secteur en France

Les mutations du **secteur de la distribution des voyages** s'effectuent avec un temps de retard en France. En effet, les Français ont un usage d'Internet qui s'est développé plus tardivement que celui de leurs voisins d'Europe du Nord et des Américains, et ils partent moins à l'étranger que les Allemands, les Britanniques, les Belges ou les Hollandais. De ce fait, ils étaient, jusque là, **moins disposés à recourir aux intermédiaires que sont les agences de voyages pour organiser leurs vacances**. Ces raisons placent davantage la France dans l'ensemble formé par les pays du Sud de l'Europe en ce qui concerne le secteur du voyage. Mais les modes de consommation touristique s'uniformisent sous la pression notamment de quelques groupes à l'échelle européenne tels que *TUI*, *Thomas Cook* mais aussi *Lastminute*, *Travelocity* ou encore *Easyjet*...

La France peut ainsi connaître au cours des prochaines années une évolution comparable à celle constatée aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, c'est-à-dire une **concentration extrême du marché du voyage avec la disparition d'une grande partie des agences de voyages traditionnelles** concomitante au **renforcement des réseaux subsistants**.

L'évolution des marchés anglo-saxons

Aux **États-Unis**, où la commission de base a été supprimée et la distribution Internet représente près de 35 % du marché, 40 % des distributeurs licenciés ARC (équivalent américain de IATA) ont disparu en deux ans. L'ASTA, le principal syndicat des agences de voyages américaines, a perdu la même proportion d'adhérents. Néanmoins, les agences de voyages génèrent toujours 75 % des ventes de billets d'avion et un billet sur deux donne encore lieu à une commission (la commission de base, supprimée en 2003, a été remplacée par des accords spécifiques, de compagnie à agence). Cette politique a accéléré la **concentration de la distribution** : le nombre des agences de voyages américaines de moins de 1 million de dollars de chiffre d'affaires a diminué de 25 %, tandis que celui des agences de plus de 1 million de dollars de chiffre d'affaires a augmenté de 10 %. Ainsi aujourd'hui, **95 % des agences américaines appartiennent à un réseau intégré ou volontaire**. En cumulant les super-commissions (environ 1 %) et ce qu'elles facturent au client, les agences américaines qui ont subsisté ont à peu près reconstitué leurs revenus antérieurs.

En **Grande-Bretagne**, pays où l'essor des compagnies low cost a été très important il y a quelques années, *British Airways* a été la seconde compagnie européenne à réduire la commission de base : le 1^{er} décembre 2003, elle a introduit un taux de commission de base fixé à 1 %. On estime qu'à la suite de cette réforme, **un quart des agences de voyages britanniques a disparu**. Toutefois, comme aux États-Unis, la fin des commissions aériennes n'a pas entraîné de baisse généralisée des marges des agences : en effet, si beaucoup d'entre elles ont disparu, **celles qui ont su s'adapter ont plutôt amélioré leurs marges**.

Source : Ministère délégué au tourisme

C'est vraisemblablement vers ce modèle que se dirige le secteur français des agences de voyages, compte tenu des contraintes auxquelles le soumettent ses partenaires commerciaux. A cet égard, M. Jean-Pierre Mas, président du réseau *Afat*, estime que **de 15 à 25 % des agences françaises auront disparu d'ici trois ans**. C'est dire la responsabilité des pouvoirs publics pour **accompagner les professionnels dans leur entreprise de restructuration et d'adaptation aux nouvelles conditions d'exercice de leurs activités**.

II. UNE DÉGRADATION DE LA RENTABILITÉ QUI APPELLE DES RÉPONSES STRUCTURELLES

À l'issue des cinq premiers mois de l'année 2004, le chiffre d'affaires total cumulé des agences de voyages traditionnelles s'est accru de 4,6 %, la billetterie progressant de 5,2 % et la revente de forfaits de 1,5 %. Cette hausse ne permet pas, cependant, de rattraper le niveau de 2001, et s'explique pour beaucoup par la base de comparaison de 2003, qui était singulièrement déprimée. Au demeurant, malgré ces chiffres globaux plutôt positifs, **le nombre de liquidations judiciaires d'agences de voyages en France a augmenté de 23 % au premier semestre 2004, avec 53 liquidations**.

C'est que, malgré la hausse du nombre de Français partant à l'étranger, le chiffre d'affaires des agences de voyages traditionnelles est contenu par concurrence des agences en ligne et le renforcement de la distribution en direct,

facteurs déjà analysés précédemment, ainsi que désormais par la **baisse des rémunérations, en particulier des commissions versées par les opérateurs.**

A. LA RÉMUNÉRATION DES AGENCES DE VOYAGES REMISE EN CAUSE

Ces dernières années, tant les évolutions du comportement des consommateurs touristiques que les difficultés rencontrées par les transporteurs, les tour-opérateurs et les GDS ont affecté le **niveau de rémunération des agences de voyages**. Or, **cette baisse va encore s'amplifier**, en particulier à partir du 1^{er} avril 2005, date à laquelle **Air France va**, à la suite d'un accord signé avec le Syndicat national des agences de voyages (SNAV) en juillet 2004, **supprimer les commissions de 7 % maximum du prix des billets jusqu'ici versées aux agences.**

1. Les prix « cassés » des ventes de dernière minute

Parmi les modifications récentes du comportement des touristes, une des plus importantes est sans nul doute leur attrait grandissant pour les **ventes de dernière minute (VDM)**. Au sentiment de surprise et de découverte que suscitent ces offres, celles-ci ajoutent en effet des **conditions tarifaires très exceptionnelles**, propres à attirer le chaland et à le convaincre qu'il réalise une « bonne affaire ».

Tous les segments du marché sont concernés : ainsi, les compagnies aériennes comme les tour-opérateurs, **outre qu'ils vendent également de plus en plus en direct**, souscrivent de façon croissante aux VDM. Or, **ces promotions réduisent ipso facto les revenus des agences puisque le prix sur lequel s'appliquent les taux de leurs commissions est revu à la baisse.**

2. La disparition progressive des « incentives »

Un second facteur pèse sur la rémunération traditionnelle des agences : la **réduction des « incentives » attribuées par les GDS**, qui devrait au demeurant s'aggraver.

Les « incentives » sont une rémunération correspondant au remboursement aux agences des frais d'utilisation des GDS en fonction de leur

volume d'activité. Ce dispositif de rabais avait été mis en place à l'origine des GDS pour leur permettre de s'implanter rapidement dans les agences. Ainsi, pour beaucoup d'entre elles, **le recours aux GDS a longtemps été quasiment gratuit**, voire a constitué, pour les plus performantes et pour les grands réseaux, une **source de revenus complémentaires** à leur activité principale.

Or, **le niveau des « incentives » a progressivement diminué**, de manière au demeurant assez sensible, en raison de la généralisation et de la maturité du système qui sont aujourd'hui telles que les **agences ne sauraient se passer des systèmes de réservation centralisés**. En outre, les compagnies aériennes traditionnelles demandent aujourd'hui aux GDS d'être traitées comme certaines compagnies low cost et **bénéficiaire de redevances corrigées à la baisse**. S'ils cédaient à cette pression, les GDS, pour maintenir leurs marges, feraient alors supporter leur coût d'utilisation aux agences à la place des transporteurs en **réduisant à nouveau les « incentives », voire en les supprimant**.

On peut même craindre qu'à terme, ce retournement des flux concurrentiels conduise les GDS à **facturer leurs services aux agences** : dans cette hypothèse, ce surcoût devrait en partie être reporté sur le client.

3. La fin programmée des commissions versées par Air France

Un dernier facteur va gravement affecter la rémunération des agences de voyages françaises l'an prochain : **la remise en cause du système de commissionnement propre à Air France, à compter du 1^{er} avril 2005**.

Actuellement, **50 % des billets aériens vendus par les agences de voyages opérant en France sont des billets de la compagnie nationale et 73 % du chiffre d'affaires desdites agences est à imputer à la billetterie**. Ainsi, la **suppression des commissions d'Air France va tarir la source de revenus majoritaire de ces professionnels**, qui a globalement représenté **529 M€** pour l'exercice 2003-2004. Dès lors, les agences devront prélever des **frais sur chaque dossier client pour se rémunérer** et, ce faisant, s'adapter à un **nouveau modèle économique** où, étant **libres de fixer leurs prix de vente**, elles devront effectuer des arbitrages entre la nécessité de couvrir leurs charges et de réaliser des bénéfices, d'une part, et de satisfaire leur clientèle à des tarifs compétitifs, d'autre part. On relèvera également que la fin des commissions ouvre la perspective d'un **nouveau type de négociations commerciales entre agences et transporteurs aériens** portant, comme dans le secteur de la grande distribution, sur l'**obtention de marges arrières** en contrepartie de « coopération commerciale ».

La compagnie nationale prévoit certes des mesures compensatoires transitoires : elle versera aux agences de voyages, pendant un an (jusqu'au 31 mars 2006), un **montant forfaitaire par coupon de vol** de 1 à 2 euros selon

les niveaux de tarifs, et, pendant trois ans (jusqu'au 31 mars 2008), une **compensation pouvant aller jusqu'à 0,6 %** des ventes annuelles par agence de billets Air France.

Cette modification des relations entre Air France et les agences de voyages n'est pas seulement grave pour **leurs résultats**, quelles que soient la nature et l'ampleur des mesures de compensation proposées par la compagnie, qui seront au reste transitoires : elle est également **inquiétante pour leur volume d'activités**. En effet, le **nouveau dispositif de distribution de billets va être affecté par une importante distorsion de concurrence fiscale** entre les agences et la compagnie (1) : en tant que transporteur, celle-ci applique en effet une TVA à 5,5 % sur ses ventes en direct, alors que les agences sont soumises au taux normal de taxation, soit 19,6 %. C'est la raison pour laquelle Air France a consenti à une **troisième mesure d'accompagnement après la suppression des commissions** : un forfait de 0,75 euros par coupon de vol sur la métropole pendant la première année de l'accord, et de 0,5 % la seconde.

Reste que toutes ces compensations transitoires seront structurellement insuffisantes pour éviter aux agences de souscrire à de coûteuses mutations pour ne pas disparaître.

B. LE SOUTIEN DES POUVOIRS PUBLICS AU SECTEUR

Dans cette perspective de restructurations nécessaires, les **pouvoirs publics ont le devoir d'accompagner les professionnels**. Convaincu de cette nécessité, le Premier ministre a décidé, lors du **comité interministériel du 23 juillet** dernier, de compléter par des **mesures spécifiques de soutien la réforme de simplification et de clarification du secteur** largement négociée depuis plusieurs mois et devant être prochainement réalisée sous forme d'ordonnance.

1. La réforme de la loi sur les agences de voyages

Sans remettre en cause l'économie générale de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, il paraissait nécessaire, depuis plusieurs années, de **simplifier le droit** pour permettre aux professionnels du tourisme de **mieux répondre aux nouveaux enjeux économiques**, au plan tant européen qu'international.

(1) Qui vient s'ajouter à celle que qu'imposent déjà aux agences de voyage traditionnelles les agences en ligne établies dans des pays dont les taux de TVA sont inférieurs au taux français.

Actuellement, le secteur régi par la loi du 13 juillet 1992 représente **3.300 agences de voyages** titulaires d'une **licence**, **700 associations de tourisme** titulaires d'un **agrément**, **500 organismes locaux** (notamment offices de tourisme) titulaires d'une **autorisation**, et **2.600 autres professionnels** (transporteurs de personnes et entreprises d'autocars, hôteliers et gestionnaires d'hébergement classés ou de centres de loisirs ou agents immobiliers) titulaires d'une **habilitation** les autorisant à commercialiser des **prestations de tourisme**.

La loi du 13 juillet 1992 encadre strictement l'accès et l'exercice de la profession d'agent de voyages en exigeant l'obtention d'une **autorisation préalable** délivrée par l'autorité publique sous quatre formes différentes.

La **licence d'agent de voyages** est ainsi accordée pour l'exercice, par une **personne physique ou morale**, des actes de la profession, sous réserve que l'intéressé justifie d'une aptitude et d'une capacité professionnelles spécifiques, de garanties en matière financière et en matière d'assurance, ainsi que d'une installation matérielle appropriée sur le territoire national ou sur celui d'un Etat membre de l'Union européenne. L'octroi de la licence implique que son titulaire n'exerce **aucune autre activité professionnelle**.

Les **associations et organismes sans but lucratif** sont pour leur part soumis à un régime d'autorisation prenant la forme d'un **agrément préalable**.

Quant aux **gestionnaires d'hébergement ou d'activités de loisir**, des **transporteurs de voyageurs**, ainsi que des **agents immobiliers et administrateurs de biens** dont l'activité est régie par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 portant réglementation des agences mobilières et immobilières, ils peuvent exercer une activité de **prestation de voyages** sous réserve qu'elle conserve un caractère accessoire et complémentaire par rapport à leur activité principale. Dans ce cas, ces professionnels sont soumis à la nécessité d'obtenir une **habilitation**.

Enfin, les **organismes locaux de tourisme** peuvent exercer certains actes de la profession d'agents de voyages dès lors qu'ils ont obtenu une simple **autorisation administrative**.

Ces différents titres imposent certaines obligations, telles que la soumission à des contrôles sur pièces des autorités administratives, et ils peuvent être retirés en cas de manquement grave de leurs bénéficiaires aux règles de la profession ou s'ils ne satisfont plus aux conditions d'exercice posées par la loi.

Les modifications qui devraient être prochainement apportées à la loi du 13 juillet 1992 ont pour objet principal de simplifier les quatre régimes juridiques existants pour les **réduire à deux** : le **premier réservé aux agents de voyages** exerçant exclusivement une activité de vente de voyages et de séjours, le **second ouvert aux autres acteurs** dont l'activité commerciale ne constitue qu'un complément à leur activité principale. Par ailleurs, la réforme vise à favoriser le développement de l'économie du tourisme dans le nouveau contexte concurrentiel en adaptant le cadre juridique aux attentes des professionnels afin d'**améliorer la sécurité et la qualité des prestations offertes à la clientèle** et de **simplifier les démarches administratives avec les services préfectoraux**.

Par l'article 27 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le Parlement avait autorisé le Gouvernement à procéder à cette réforme législative par **voie d'ordonnance** dans le délai d'un an. Cependant, le Conseil d'Etat a considéré, lors de l'examen du projet d'ordonnance, que les termes de l'habilitation (*« simplifier et adapter aux exigences de la profession les conditions d'établissement et d'exercice des professions d'agent de voyage, de (...) »*) ne permettaient pas de prendre l'ordonnance envisagée, dont le contenu était plus large que le champ de l'autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement.

C'est pourquoi, par un amendement au projet de loi de simplification du droit examiné par le Sénat à la mi-octobre, le Gouvernement a sollicité une nouvelle habilitation lui permettant de « *simplifier et adapter par ordonnance la législation applicable à l'exercice de activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours* » (article 59 bis nouveau). Ce projet de loi devant être définitivement adopté à la mi-novembre, **la réforme de la loi de 1992 ne devrait guère tarder, puisque le projet d'ordonnance est prêt depuis l'été.**

On relèvera toutefois que la future ordonnance n'est qu'une étape s'inscrivant dans une **phase transitoire d'évolution de la réglementation des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou séjours**, compte tenu de la révision prévue de la directive européenne de 1990 sur le voyage à forfait et de la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur adoptée le 13 janvier 2004 par la Commission européenne.

2. Les décisions prises par le CIT du 23 juillet 2003

Le ministère délégué au tourisme a souhaité soutenir la profession **d'agent de voyages** face au constat que, dans un contexte de concurrence accrue et de tensions économiques et politiques internationales, **la profession devait faire face à de nouveaux défis** et, notamment :

- à l'industrialisation des réseaux de production et de distribution liée à la mondialisation de l'activité touristique ;

- au développement des nouvelles technologies de l'information et aux changements de comportement qu'elles engendrent en particulier dans le domaine des ventes de dernières minutes ;

- à la montée des préoccupations en matière de sécurité tant au niveau des destinations que des transports et des produits, fortement accentuées depuis les attentats du 11 septembre 2001 et les nombreux événements dramatiques internationaux qui ont durement touché tous les continents ces dernières années.

C'est pourquoi le **comité interministériel du tourisme**, réuni sous la **présidence du Premier ministre le 23 juillet 2004**, a décidé de :

- confier à l'AFIT une **étude sur l'avenir et l'évolution du secteur professionnel** sur le marché compte tenu du comportement des consommateurs vis-à-vis des nouvelles technologies et du commissionnement des agences ;

- mettre en place un **tableau de bord**, avec les agents de voyages et les voyagistes, portant sur deux points :

. la **mesure des flux de touristes français et étrangers vers la France et vers l'étranger**, une connaissance fine de ces flux étant nécessaire à la fois pour l'Etat afin de mener les actions de promotion de la France et pour les professionnels afin d'affiner leurs stratégies à un moment de bouleversement des flux traditionnels (forte attractivité de la Croatie, arrivée des touristes chinois...),

.l'état des entreprises du secteur (marché d'entreprises, créations, disparitions...), ces informations étant indispensables à la gestion des crises ;

- lancer une **campagne de communication destinée à valoriser les agents de voyages**, l'objectif de cette action étant de pallier à un déficit d'image auprès du grand public en renforçant la notoriété des agents de voyages. Le message devra donc porter sur le savoir-faire et le professionnalisme des agents de voyages, la puissance du réseau de distribution, l'exhaustivité de l'offre (France, étranger, séjours, circuits, billetterie) ainsi que les garanties apportées aux clients.

Votre commission des affaires économiques se félicite de ces mesures d'accompagnement et de soutien à une profession confrontée à de nombreux défis de nature à modifier très profondément l'exercice de ses activités.

*

*

*

Réunie le 17 novembre 2004, la commission des affaires économiques a adopté à l'unanimité un amendement, proposé par son rapporteur pour avis, demandant qu'un rapport du Gouvernement indique avec précision au Parlement, avant le 1^{er} avril 2005 :

- l'état d'avancement du programme de consolidation des hébergements de tourisme social au 31 décembre 2004,

- les effets directs et indirects de ses réalisations sur l'accueil des vacanciers relevant des publics cibles du tourisme social ainsi que sur la consolidation et le développement des différents secteurs de l'économie régionale,

- les perspectives d'un achèvement du programme conforme aux prévisions budgétaires initiales de l'Etat et de son renouvellement pour une nouvelle période de programmation.

Puis elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au tourisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen votant contre.