

Cent ans d'organisation administrative du tourisme (1910 à nos jours)

Alain Monferrand

Secrétaire délégué du comité d'histoire

Arnaud Berthonnet

Docteur en histoire Paris Sorbonne IV
historien d'entreprise et éditeur¹



Alain Monferrand et Arnaud Berthonnet ©MEDDE

Arnaud Berthonnet et moi même allons assurer un numéro de siamois. Arnaud Berthonnet présentera les évolutions du tourisme depuis l'initiative du ministre Alexandre Millerand en 1910 jusqu'à 1980, alors que je parlerai des années 1980-2010 que j'ai personnellement vécues.

Arnaud Berthonnet a réalisé la généalogie complète des directions de l'administration centrale depuis quatre siècles, à l'initiative de nos prédécesseurs, Pierre Chantereau et Alain Billon. Christian Leyrit a rappelé que le comité d'histoire du ministère représentait un quart de la gouvernance française. Nous sommes le seul comité ministériel à disposer de données historiques jusqu'au niveau du bureau : or, si une sous-direction pouvait pendant cinquante ans s'appeler de la même manière, les intitulés des bureaux ont souvent changés pour répondre à l'évolution de la demande sociale et politique. Ce travail va s'achever avec l'intégration des données du ministère de l'Environnement avant 1978 et entre 1981 et 2007. Pour le ministère du Tourisme, on saura cette année tout ce qui s'est passé depuis cent ans.

¹www.insiglo.com

Arnaud Berthonnet

1910-1980

Pour introduire ce thème, je préciserai le fait que je ne suis pas un spécialiste de l'histoire du tourisme. Cependant au cours de mes recherches sur l'histoire économique et sociale de l'Algérie, je me suis intéressé à la naissance et l'essor du tourisme dans ce pays entre 1880 et les années 1950. J'ai publié quelques articles sur le sujet². Et c'est à la demande d'Alain Monferrand avec qui je cosigne cet article que je présenterai l'organisation administrative française du tourisme de 1910 à 1980, de manière didactique et factuelle et non en profondeur. L'étude très précise reste à écrire...

Une phrase de Jean-Pierre Dannaud, commissaire général au tourisme de 1970 à 1974, résume cette évolution de l'administration du tourisme pendant ces soixante-dix ans :

« Le rôle de l'administration du tourisme est un rôle d'impulsion, il n'est pas de faire, il est d'aider à faire, il est de faire faire, et rien n'est sans doute plus utile que cette action de soutien à des professionnels qui se lancent dans la compétition mondiale ».

Entre 1910 et 1980, le développement de cette petite administration a été, selon les périodes, souple, empirique, mouvante et évolutive. Je découperai cette présentation en des temps propres à mes réflexions car on ne dispose pas d'une histoire de l'administration du tourisme. Toutefois, des éléments importants de réflexion et d'études se trouvent dans

les quelques thèses de doctorat de droit soutenues dans les années 1950 et 1960 qui abordent ce sujet³ :

- * 1910-1935 : de la fondation de l'Office national du tourisme à ses premières réalisations ;
- * 1935-1958 : de la création du commissariat général au Tourisme en 1935 à la naissance de la première direction générale du Tourisme en 1948 ;
- * 1959-1974 : la recherche d'un modèle d'organisation à l'époque des grands chantiers touristiques ;
- * 1974-1980 : une organisation plus structurée avec une direction générale du Tourisme visant à mieux maîtriser le secteur et ses évolutions.

Pendant cette période d'étude, l'administration centrale du tourisme a été successivement rattachée à six structures ministérielles : le ministère des Travaux publics et des Transports (1870-1962), directement auprès du Premier ministre (1962-1968) et successivement aux ministères de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire (1968-1974), de la Qualité de la vie (1974-1977), de la Culture et de l'Environnement (1977-1978) et de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (1978-1980).

Avant la naissance de l'Office national du tourisme en 1910, plusieurs structures importantes ont été créées comme le Club Alpin (1874), le premier office de tourisme français « Le « Comité des Promenades » à Gérardmer (1875), le premier syndicat d'initiative à Grenoble (1889) et le Touring-Club de France (1890). La période suivante est également riche en création : dix comités spécifiques voient le jour au sein même

du Touring-Club de France⁴. L'objet de ces diverses créations est de répondre à de réels besoins touristiques comme le tourisme nautique (1904), le tourisme hippique (1904), le tourisme hivernal (1907), le tourisme scolaire (1907), le tourisme de montagne (1908), le tourisme aérien (1908), le tourisme colonial (1909) ; le tourisme de camping (1912) ; le tourisme d'hôtellerie (1913) ; sites et monuments Historiques.

C'est dans ce contexte de forte effervescence autour de notions de tourisms particuliers et protection du patrimoine et des sites naturels⁵ qu'Alexandre Millerand, ministre des Travaux publics

²Berthonnet Arnaud, "Le tourisme en Algérie (de 1890 aux années 1940), une histoire à écrire", Le tourisme au Maghreb, un fait culturel majeur, Universités de Tunis-Manouba et de Toulouse-Le Mirail, Tunis, les 10 et 11 décembre 2004, Revue Tourisme, mai 2006, p. 21-39 ; "Le rôle des militaires français dans la mise en valeur d'un tourisme au Sahara (fin du XIX^e siècle-1939)", Le tourisme dans l'empire français. Politiques, pratiques et imaginaires (XIX^e et XX^e siècles), Université de Toulouse-Le Mirail, 7-9 décembre 2006, Revue de la société française d'histoire d'Outre-mer, 2009, p. 79-96.

³Notamment : Cluzet Maurice, Le tourisme en France. Ses organismes. Son importance économique, Thèse de droit, Faculté de droit - Université de Paris, 1951, 284 p. ; Guion Jean-Marie, L'intervention des autorités françaises dans le domaine du tourisme, Thèse de droit, Faculté de droit - Université de Paris, 1957, 281 p.

⁴Consultation pour cette étude de la Revue du Touring-Club de France de 1893 à 1937 à la Bibliothèque du Trocadéro (Paris). Liquidée en 1983, le TCF qui a compté jusqu'à 700 000 membres, a prôné un tourisme résolument économique et pédagogique, tourné vers la France et son Empire. Au siège social du 65, avenue de la Grande Armée depuis 1904 s'est constituée une documentation sur le tourisme : guides touristiques, sports et loisirs, patrimoine, art, récits de voyage, cartes et atlas du monde entier. Les archives du TCF sont conservées au Centre national des archives contemporaines de Fontainebleau.

⁵Fusz Marie-Hélène, Le Touring-Club de France (1890-1983) : son rôle dans le développement de la sensibilité au patrimoine, DEA de sciences humaines, Sorbonne Paris IV, septembre 2000.

et de P & T, présente le 5 décembre 1909, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, son projet d'une première organisation du tourisme en France.

Fondation de l'Office national du tourisme et ses premières réalisations (1910-1935)

La loi du 8 avril 1910 créant l'Office national du tourisme symbolise le premier intérêt des pouvoirs publics pour le tourisme et surtout une première intervention de l'État dans un domaine alors totalement privé⁶. Simultanément est créé le Conseil supérieur du tourisme, un organe consultatif de 50 membres (qui en comprendra ensuite 106 puis 122).

Le budget de l'Office est très modeste. Il provient d'une aide du Touring-Club de France, d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour et d'une subvention de l'État. Ses missions sont la centralisation de toutes les questions concernant le tourisme, la liaison avec les associations ainsi que la direction des opérations de transport, de circulation et de séjour des touristes et, à partir de la fin des années 1910, l'organisation de la publicité à l'étranger en faveur des stations classées (1920).

La loi du 24 septembre 1919 élargit les compétences de l'Office et fixe quelque peu ses moyens financiers. Elle met en place le classement des fameuses stations climatiques, thermales et touristiques. Ces organismes ont, en fait,

pour but de promouvoir le tourisme et de mettre à disposition des touristes, et surtout des étrangers en visite en France, des renseignements dont ils ont besoin pour voyager et se loger. C'est en 1919 qu'est créé le premier bureau du tourisme à l'étranger : celui de Barcelone ; puis d'autres verront le jour, à Londres en 1920 et, plus tard, en Suisse en 1935.

Dates clés (1910-1919) :

1910 : les Guides Bleus prennent la suite des Guides Joanne

1913 : loi sur les Monuments Historiques (31 décembre)

1917 : création de la Chambre nationale de l'hôtellerie française

1919 : création de l'Union nationale des associations de tourisme (UNAT)

1919 : inauguration du vol commercial régulier entre Paris et Londres, le 8 février.

1919 : loi classant les stations climatiques, thermales et de tourisme.

La première administration centrale du tourisme est très simple. Cette source provient de l'annuaire de l'administration centrale des Travaux publics de 1911. L'Office nationale du tourisme est intégré dans le deuxième bureau de la sous-direction des routes et ponts (direction des routes, de la navigation et des mines) Il s'agit d'une toute petite administration, couplée aux Congrès de la route (*voir annexe 1*).

Les années 1920 sont celles d'une première esquisse de l'administration du tourisme avec l'état de grâce de l'Office, la montée en puissance des pratiques touristiques et, ce qui est important, la

création de la Maison de France, dotée d'un bureau d'information touristique qui est installé sur les Champs Élysées. Il fonctionnera de 1928 à 1933⁷. La France se classe parmi les toute premières destinations touristiques.

La crise économique des années 1930 affecte gravement l'essor du tourisme : le nombre de touristes chute de 2 millions en 1930 à 930 000 en 1933.

Anecdotique mais important dans l'histoire administrative du tourisme, pendant six semaines en 1930-1931 un éphémère sous-secrétaire d'État chargé des questions intéressant les régions libérées, le tourisme, la circulation et la police de la route voit le jour Et l'histoire a ainsi oublié que le premier ministre (plutôt sous-secrétaire d'État) du Tourisme a été très brièvement un certain Gaston Gourdeau (1883-1957), député de la gauche radicale de la Sarthe (1928-1936), sous-secrétaire d'État aux Travaux publics et au Tourisme du 13 décembre 1930 au 27 janvier 1931 dans le gouvernement Théodore Steeg⁸.

En 1931, est créé le sous-secrétariat d'État chargé des services de la voirie routière et du tourisme dont le premier titulaire est Gaston Gérard (1878-1969),

⁶ Monferrand Alain, « Il y a cent ans la création de la première administration du tourisme », Pour Mémoire, Revue du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, n° 7, Hiver 2009, p. 198-201.

⁷ 1919-2002. Maison de France, Paris, Maison de France, 2002, 72 p.

⁸ Il sera de nouveau sous-secrétaire au Tourisme du 3 juin au 18 décembre 1932 dans le troisième gouvernement Édouard Herriot.

du 27 janvier 1931 au 20 février 1932. Ce personnage assez singulier, député-maire de Dijon, a surtout participé au développement du thermalisme. Haut-commissaire au Tourisme du 2 mars au 13 décembre 1930 dans le deuxième gouvernement André Tardieu, son nom est resté dans l'histoire non pas parce qu'il a été présenté comme le premier ministre du Tourisme mais parce que nous lui devons une recette du poulet célèbre qui porte son nom⁹.

En 1935, l'Office du tourisme est supprimé pour trois raisons : les fortes répercussions de la grande crise économique, un certain discrédit de la formule des offices et surtout une mauvaise gestion financière. Par exemple, le loyer de la Maison de France n'est pas été payé en 1933 et 1934.

De la création du commissariat général au Tourisme en 1935 à la naissance de la première direction générale du Tourisme en 1948 (1935-1958)

En 1935, en plein marasme, un Commissariat général au tourisme, au thermalisme et au climatisme, chargé des missions administratives du tourisme français, est créé à la suite d'un rapport de Paul Peyromaure-Debord. En même temps est fondé le Centre national d'expansion du tourisme, du thermalisme et du climatisme, chargé des missions de

promotion. Cette forme originale permet d'associer financièrement aux efforts de l'État ceux des sociétés, des associations et des collectivités locales directement concernées par le tourisme. Le Conseil supérieur est remplacé par un Comité consultatif du tourisme, du thermalisme et du climatisme, placé auprès du commissaire général au tourisme.

Le premier commissaire général est Pierre Roland-Marcel (1883-1939), conseiller d'État. Ce haut fonctionnaire, chef de cabinet de Léon Bérard, ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, sous-préfet de Péronne, puis administrateur général de la Bibliothèque Nationale (1923-1930), préfet du Bas-Rhin (1930-1935), est commissaire général au Tourisme de 1935 à 1939. Le premier délégué général est Paul Peyromaure-Debord, maître des Requêtes au Conseil d'État¹⁰. Il est remplacé en 1939 par B. Chenot.

Dates clés (années 1930) :

1930 : 2 000 000 touristes en France.

1933 : 930 000 touristes en France.

1936 : congés payés en France (loi du 20 juin 1936).

1936 : création du sous-secrétariat d'État aux Loisirs.

1937 : naissance de l'Union française des associations de Camping.

Au début de la Seconde Guerre mondiale, le commissariat devient un simple service du secrétariat d'État aux Communications. En 1942, il réapparaît pour être maintenu en droit par la loi de Finances du 27 avril 1946. Sous l'occupation, son commissaire général est Henry de Ségogne (1901-1979). Ce haut

fonctionnaire, ami d'Antoine de Saint-Exupéry, est un alpiniste chevronné, il a été notamment chef de la première expédition française en Himalaya en 1936. Après la guerre, il sera l'un des pionniers en France de la politique de protection du paysage et du patrimoine culturel¹¹.

Dates clés (1942-1943) :

1942 : loi du 12 janvier modifiée par celle du 5 juin 1943, qui instaure les comités régionaux du tourisme.

1942 : législation sur les agences de voyages en France (loi du 24 février).

1943 : création de « Tourisme et Travail » une association créée en décembre par des militants communistes résistants. Dépôt des statuts en janvier 1944.

La période 1946-1958 pose les fondations de toute une politique. Le Commissariat général au Tourisme est de retour sous la tutelle du ministère des Travaux publics, des Transports et du Tourisme. Vingt-cinq ans durant, l'administration du tourisme sera contrôlée par d'anciens résistants gaullistes. Son premier commissaire (1946-1948) est Henry Ingrand (1908-2003). Diplômé de médecine coloniale, ce grand résistant, ce compagnon de la Libération, a été à

⁹ En 1921, avec l'appui de l'industriel dijonnais Xavier Aubert, il crée la Foire gastronomique en s'inspirant du modèle lyonnais de la foire des soieries d'Édouard Herriot. www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=3360

¹⁰ PEYROMAURE-DEBORD Paul, *Le tourisme, le thermalisme et le climatisme*, Paris, Imprimerie Nationale, 1935, 250 p.

¹¹ De 1964 à 1978, Henry de Ségogne préside l'Union nationale des associations de tourisme (Unat).

la Libération le commissaire régional de la République en Auvergne ; plus tard, il sera président de la commission du Tourisme de l'OECE.

Il s'entoure d'anciens résistants comme Guy-Louis Herpin, Vincent Planque et Robert Hollier¹². Cette équipe de spécialistes a comme objectif de relancer l'économie touristique en France en berne depuis le début des années 1930. Le chiffre de 1930 de 2 millions de touristes en France est retrouvé en 1949. À partir de l'année 1950, ce nombre croît assez fortement chaque année. Les noms de ces hommes figureront dans les organigrammes de l'administration et des organismes touristiques pendant de longues d'années.

Le conseiller technique d'Henry Ingrand est un certain Georges Pompidou, ce qui explique pourquoi ce dernier pendra sous son aile l'administration du tourisme quand il sera nommé Premier ministre en 1962. Aussi d'anciens officiers de liaison de l'armée française auprès des armées alliées - qui parlent des langues étrangères notamment l'anglais - deviennent les représentants du tourisme à l'étranger, notamment en Amérique du Nord.

L'année 1948 est clef avec la création de la première direction générale du Tourisme au sein du ministère des Travaux publics, des Transports et du Tourisme. Composée de quatre bureaux, elle est dirigée par Jean Boucoiran (décret du 31 mars). D'autre part, la loi du 29 septembre créé le Centre national du tourisme, présidé par Jean Médecin (1890-1965), député-maire

de Nice et père de Jacques Médecin (voir ci-après). Le but de cet organisme est la concertation des institutions et des milieux associatifs du tourisme. Au sein de ce Centre voit le jour un Comité national du tourisme de 63 membres qui exerce des missions consultatives.

En 1952, un Conseil supérieur du tourisme est créé, dont le président-délégué est Jean Médecin. Le directeur général du tourisme est toujours Jean Boucoiran, Cette direction générale se compose de quatre bureaux et deux services techniques (*voir annexe 1*). S'appuyant sur des hommes tels que Herpin, Planque et Marcel Antonioz, elle chapeaute également des comités régionaux et 27 bureaux à l'étranger.

Dates clés (années 1950) :

1949 : 1 900 000 touristes étrangers en France.

1950 : création de l'Académie Internationale de Tourisme à Monaco.

1950 : premier village de vacances du Club Méditerranée à Palma de Majorque.

1950 : 3 050 000 touristes étrangers en France.

1956 : loi sur les 3 semaines de congés payés.

1957 : première loi sur les réserves naturelles.

1958 : création de Villages Vacances Familles (VVF).

CONSEIL SUPÉRIEUR DU TOURISME

8, avenue de l'Opéra, 75001 Paris.

Le Conseil supérieur du tourisme est créé par le décret du 18 juin 1952 - réorganisé par le décret du 26 octobre 1959. Il est présidé, par délégation, par le Commissaire au tourisme, assisté de deux vice-présidents. Il a pour objet d'associer les différentes catégories d'activités touristiques à l'action du Commissaire au tourisme. Il comprend 43 membres nommés par arrêté et comporte les formations suivantes : l'Assemblée plénière ; le Comité permanent composé de 15 membres qui a délégation pour donner un avis sur les questions dont le Commissaire ne juge pas utile de saisir l'Assemblée plénière ; les Commissions techniques spécialisées, au nombre de 9, chargées de préparer les travaux de l'Assemblée plénière et du Comité permanent.

Le Comité permanent est présidé par le Commissaire au tourisme.

Le Conseil supérieur du tourisme est administré par un secrétaire général nommé par arrêté.

¹² Robert Hollier a été notamment consultant auprès de l'Organisation mondiale du tourisme, puis directeur exécutif de la Commission européenne du tourisme (CET).

À la recherche d'un modèle d'organisation à l'époque des grands chantiers touristiques (1959-1974)

Cette période de quinze ans coïncide avec la mise en place dans cadre de la planification nationale de nombreux projets touristiques qui se traduisent par le lancement d'importants programmes d'aménagement des littoraux (notamment en Languedoc-Roussillon) et le développement des stations de sports d'hiver. Le tourisme est successivement rattaché aux ministères des Travaux publics et des Transports et de l'Équipement.

En 1959, nouveau changement structurel, la direction générale est remplacée par un commissariat général (décret du 19 juin), pris en charge par Jean Sainteny (1907-1978). Ce résistant, compagnon de la Libération, est commissaire général au tourisme de 1959 à 1962. Élu député UNR-UDT en novembre 1962, il obtient la même année le portefeuille des Anciens Combattants dans le gouvernement Pompidou. Il le gardera jusqu'en janvier 1966. Deux ans plus tard, il est nommé membre du Conseil constitutionnel. Ce commissariat comporte trois sous-directions : administration générale, promotion et publicité et aménagement touristique.

Le nouveau Premier ministre, Georges Pompidou, crée en 1962 un secrétariat d'État auprès du Premier Ministre, chargé

du Tourisme. Ce rattachement durera jusqu'en 1968. Le secrétaire d'État est Pierre Dumas (1924-2004). Ancien résistant, maire de Chambéry de 1959 à 1977 et de 1983 à 1989, ce gaulliste est secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, du tourisme et de la promotion sociale (1963-1967) et secrétaire d'État au tourisme (1967-1968). Son chef de cabinet est Bertrand Rébeillé-Borgella qui deviendra dix ans plus tard directeur du Tourisme.

Le 18 juillet 1963, à l'Assemblée nationale, un député demande la création d'un secrétariat d'État au Tourisme, aux loisirs, à la Jeunesse et aux Sports. Cette demande est faite dans le cadre d'un débat sur le développement du camping qui est en forte progression. L'année 1962 a recensé 80 millions de nuitées dans l'hôtellerie classique et 70 millions de nuitées en camping.

De 1963 à 1970, le commissaire au tourisme est Jean Ravel (1920). Docteur en droit, avocat, maître de requêtes au Conseil d'État, maire de Chamonix de 1947 à 1953¹³, il a été directeur de cabinet de Roger Dusseaulx, ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, en 1962. Pour anecdote, le Général de Gaulle décrète qu'il n'y avait qu'un seul Général, et Le titre de commissaire général au Tourisme perd son « général ». Les années 1960 correspondent à une montée en puissance du tourisme.

Dates clés (années 1960) :

1960 : loi sur les parcs nationaux (loi du 22 juillet 1960).

1960 : création des Délégations régionales au tourisme (DRT).

1963 : 6 500 000 touristes étrangers en France.

1965 : classement des hôtels et restaurants (Loi du 13 novembre 1965).

1968 : Jeux Olympiques d'Hiver à Grenoble.

1969 : loi sur les 4 semaines de congés payés.

En 1968, le Commissariat au tourisme est rattaché au ministère de l'Équipement et du Logement (décret du 25 juin). Le ministre, Albin Chalandon, délègue ses pouvoirs à Marcel Antonioz (1911-1976), qui est secrétaire d'État au Tourisme, du 20 juin 1969 au 5 juillet 1972. C'est un spécialiste des questions touristiques. Maire de Divonne, il est président du Syndicat départemental de l'hôtellerie, président du Syndicat national de l'hôtellerie saisonnière et vice-président du Conseil supérieur du Tourisme. Il intervient à de nombreuses reprises à l'Assemblée, dans les débats concernant principalement les questions de tourisme thermal et d'hôtellerie. La vie de ce secrétariat d'État sera longue elle durera dix ans.

¹³ Ces années correspondent à la première montée en puissance du tourisme à Chamonix. Jean Ravel incarne l'arrivée à la tête de municipalités de jeunes élus qui vont faire jouer la complémentarité de leurs fonctions locales et nationales.

Le dernier commissaire général au Tourisme (1970-1974), Jean-Pierre Dannaud (1921-1995), rompt avec la génération des hommes issus de la Résistance. Cet agrégé de philosophie, conseiller d'État (1966), haut fonctionnaire au ministère de la Coopération et aux Affaires Étrangères, est directeur de la coopération culturelle et technique au secrétariat d'État aux Affaires étrangères (1964-1966) et directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur de Christian Fouchet, d'avril 1967 à mai 1968. Il sera également maire de Gourdon (1971-1977).

Une organisation structurée pour un tourisme mieux maîtrisé (1974-1980)

Dans la seconde moitié des années 1970, les aménagements touristiques récents sont remis en question. On opte pour des formes différentes de développement, mieux intégrées dans le paysage, et qui doivent s'inscrire dans la durée. L'État adopte des directives pour l'aménagement et la protection du littoral et de la montagne. L'administration centrale s'adapte à ces changements de philosophie. De 1974 à 1980, Le tourisme est rattaché aux ministères suivants :

- * Qualité de la vie (1974-1976),
- * Culture et Environnement (1977),
- * Jeunesse, Sports et Loisirs (1978-1981),
- * avec une direction générale à partir de 1975 qui remplace le commissariat général au tourisme.

En 1974, un secrétaire d'État aux Sports et au Tourisme (Gérard Ducret en 1974-

1976, Jacques Médecin en 1976-1978) est rattaché au ministère de la Qualité de la vie d'André Jarrot.

Le Commissariat général au tourisme est remplacé en 1975 par une direction de l'aménagement et des professions touristiques. Le directeur en est Bertrand Rébeillé-Borgella, sous préfet hors-classe. Ce diplômé de science-Po a été chef de cabinet de Pierre Dumas de 1962 à 1968.

Puis le tourisme est rattaché au ministère de la Culture et de l'Environnement (1977) puis à celui de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (1978). Dans les faits, la structure de la direction a peu bougé depuis le début des années 1960 avec trois sous-directions en 1978 : administration générale et affaires financières, professions touristiques, tourisme social et équipements collectifs (voir annexe 1).

Dates clés (années 1970) :

1975 : création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

1976 : loi sur la protection de la Nature.

1976 : directive sur la qualité des eaux de baignade.

1976 : création de « Bison Futé ».

1976 : création de l'Association française d'action touristique.

1976 : création du GIE « Bienvenue France ».

1980 : 30 000 000 touristes étrangers en France.

C'est réellement à partir des années 1980 que le tourisme est reconnu comme vraie industrie, à la balance commerciale excédentaire, en progression constante chaque année.

Alain Monferrand

1980 à nos jours

Prendre la suite de cette histoire, c'est parler des années 1980-2010 qui n'ont pas été des années ordinaires. Pendant cette période, le nombre de touristes étrangers en France est passé de 30 millions à plus de 80 millions en 2007. La France est devenue le premier pays pour le nombre de touristes étrangers accueillis. On a plusieurs fils conducteurs.

Un des fils conducteur est de dire que l'intérêt qu'un gouvernement accorde au tourisme peut être exprimé par son ministère de rattachement. Au début, Jacques Médecin (Culture-Environnement) a une direction de l'aménagement des professions touristiques complétée par un service d'action touristique et des relations internationales, montrant ainsi l'intérêt d'aller plus fortement au contact des étrangers. À ses côtés une Association française d'action touristique qui donne à l'administration le moyen de s'exonérer des règles budgétaires pour agir sur plusieurs années sur les marchés étrangers sans être obligée d'être dans le carcan de l'annualité budgétaire. Quand je suis arrivé à la direction du Tourisme si je voulais retenir un espace de 1000 m² au salon du tourisme de Londres, il fallait m'y prendre trois ans avant et verser un acompte pour bloquer les m² et avoir la certitude d'un bon emplacement. La direction du Budget me disait : « C'est impossible on vous donnera l'argent dans trois ans ». Jamais nous n'aurions pu réussir dans ces conditions si éloignées des réalités des pratiques internationales. Comme c'était impos-

sible, on transférait de l'argent sous forme de subvention de titre IV à une association pour opérer à notre place. C'était un peu bancal et sans doute de la gestion de fait. Progressivement l'outil de promotion a été conçu pour avoir cette souplesse, ce qui était le premier objectif. L'autre objectif était la mise en œuvre d'un partenariat pour rassembler dans un objectif commun, de l'argent de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires professionnels.

En 1980, on était dans une conception du tourisme où ce qui comptait, c'était d'abord les vacances et les loisirs des Français, la jeunesse, les colonies de vacances, c'est-à-dire une conception avant tout sociale. On crée une Caisse nationale des vacances, puis une association « Bienvenue France » par la transformation de l'Association Française d'Actions Touristiques, béquille administrative permettant de financer avec souplesse la réservation de campagnes de publicité, d'espaces d'exposition dans les salons et les workshops, longtemps à l'avance. Cet embryon d'outil montrait qu'on commençait à s'intéresser à l'essor du tourisme étranger en France. C'est très important : je rappelle qu'il y a plus de nuitées étrangères dans l'hôtellerie classée qu'il n'y a de nuitées françaises au total.

En 1981 avec l'arrivée au pouvoir de la gauche, on continue dans cette vision du tourisme prioritairement consacrée aux Français. Le secrétaire d'État, François Abadie, est rattaché au ministère du Temps libre. La direction du Tourisme comporte 3 sous-directions (professions touristiques, statistiques, investisse-

ments) La statistique devient un élément clé en 1982. Dans les régions, il y a des comités régionaux et des délégués régionaux au tourisme, fortement inter-pénétrés, et à l'étranger, toujours les services officiels français du tourisme.

Lors du tournant de la rigueur en 1983, la priorité devient le commerce extérieur et le tourisme qui rapportent des devises ! Mais la période est difficile, avec le contrôle des changes. Edith Cresson est ministre du Commerce extérieur et du Tourisme, avec Roland Cairaz comme secrétaire d'État. En sus de la direction du Tourisme, on crée une Agence nationale pour l'information touristique, établissement public à caractère administratif, et une Agence Nationale pour le Chèque Vacances, chargé de la dimension sociale, sous la forme d'un EPIC.

En 1984, dans le gouvernement Fabius, le tourisme (Michel Crépeau) est rattaché au Commerce et à l'Artisanat. Revenait-on vers les professionnels deux ans avant les élections ? La direction du Tourisme comprend alors quatre sous-directions classiques (administration générale, professions et réglementation, promotion touristique, recherche et développement).

Au moment de l'alternance de 1986, on énonce un nouveau concept : « le tourisme, c'est une industrie ». Pour la première fois, il y a un ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Tourisme confié à Alain Madelin, avec comme secrétaire d'État Jean-Jacques Descamps. On crée une direction des Industries touristiques, avec un départe-

ment « Image de la France », travaillons notre image pour faire venir les étrangers, et en regroupant la sous-direction de la promotion touristique, l'Agence nationale d'information touristique et Bienvenue France, pour créer Maison de la France, un peu sur le modèle du « British Tourist Authority ». Il s'agit de mettre dans un seul organisme plus souple, tous les financements possibles venant de l'État, des professionnels et des régions.

C'est à partir de là qu'on obtient des résultats. J'étais alors sous-directeur de la promotion. Avec l'argent dont disposait ma sous-direction, on pouvait se payer sur les divers marchés étrangers prioritaires une demi-page noir et blanc pendant 15 jours ou trois semaines. Pour les régions et les professionnels, c'était pareil. Évidemment on ne pouvait faire jeu égal devant les Galapagos ou l'Irlande dont les pleines pages couleurs remplissaient les magazines spécialisés et les hebdomadaires à longueur d'années. En mettant dans une structure l'ensemble des partenaires financiers, on a commencé à disposer des moyens d'avoir des vraies campagnes de promotion avec une concentration de moyens qui a naturellement produit ses effets.

Pendant les années 1990-1993, les responsables politiques du tourisme ont pour la première fois accédé au rang plus important de ministres délégués auprès du ministre de l'Industrie (Olivier Stirn, Jean-Michel Baylet). Il y a toujours une direction des industries touristiques mais on crée à ses côtés une délégation aux investissements et aux produits dont Philippe Moisset fut le premier délégué.

On sort l'ingénierie et la production touristique de la direction du tourisme. On dispose donc ainsi pour le tourisme en France d'un « moteur à trois temps » : pour le régalien : la direction des Industries touristiques, pour la promotion touristique à l'étranger : le GIE Maison de la France, pour les produits, les filières de production et l'ingénierie touristique : la délégation aux investissements et aux produits.

En 1994-2005, le tourisme est à nouveau rattaché au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme (Bernard Bosson, Françoise de Panafieu et Bernard Pons). A partir de 1997, deux ministres restent en charge du tourisme pendant cinq ans chacun, ce qui a été un record de continuité et de durée : Michèle Demessine (1997-2002) dans le gouvernement de Lionel Jospin et Léon Bertrand (2002-2007) durant le second mandat de Jacques Chirac.

A cette époque, il reste une direction du tourisme, avec la création, à partir de la délégation aux investissements et aux produits, de l'Agence française d'ingé-

nierie touristique (l'AFIT), dont Antoine Veil, a été le premier président. Ce groupement d'intérêt public (G.I.P) était un nouvel organisme partenarial, à côté du GIE Maison de la France et de l'Agence nationale des chèques-vacances. En outre afin de faire accéder aux vacances les plus démunis, on crée une « Bourse Solidarité-Vacances » en utilisant notamment les invendus des sociétés de tourisme. Un Observatoire national du tourisme (ONT), créé sous forme associative, complète le service des statistiques du ministère du Tourisme en faisant de l'observation partenariale sur le terrain.

Léon Bertrand procède à une nouvelle grande modification en 2005 en recentrant la direction du Tourisme (administration générale, politique touristique) sur l'impulsion, la direction et la politique générale, avec un département de stratégie prospective, d'évaluation et de statistiques. A côté du GIE Maison de la France pour la promotion de la destination « France » à l'étranger, un nouveau GIP : ODIT-France (Observation Développement Ingénierie Touristique) est créé en rassemblant l'Agence française d'ingénierie touristique, l'Observatoire national du tourisme et le service d'études et d'aménagement de la montagne.

L'ultime transformation a eu lieu fin 2009 avec un rattachement du tourisme au ministère de l'Économie et des Finances, dans un secrétariat d'État en charge également du commerce et de l'artisanat, des PME, et des professions libérales (Hervé Novelli, puis Frédéric Lefebvre). Il n'y a plus de direction

du Tourisme. La sous-direction du tourisme qui lui fait suite dans les tâches régaliennes dépend désormais de la direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) et est dirigée par Jacques Augustin, avec quatre bureaux (compétitivité, développement, destinations touristiques, professions du tourisme, clientèle touristique). A ses côtés un immense GIE « Atout-France » qui regroupe tous les GIE et GIP créés depuis 20 ans.

Voilà donc une évolution structurelle qui a révélé tour à tour, des préoccupations axées d'abord sur le social, les loisirs et le temps libre au cours des années 1980, puis sur le gisement de devises généré par les touristes étrangers, en externalisant les fonctions non régaliennes et en créant des outils plus partenariaux. Il s'agit de mobiliser tous les financements possibles pour améliorer la promotion à l'étranger (Maison de la France) et de renouveler l'offre touristique française, avec l'AFIT puis ODIT-France. Désormais un grand GIE « Atout France » est en charge de toutes les fonctions non régaliennes du tourisme français.

Échanges avec la salle

Antoine Veil

Je remercie Alain Monferrand pour ses investigations archéologiques. C'est tout à fait intéressant parce que c'est une charge formidable contre les politiques. Il faut vraiment que la France ait une richesse touristique et une capacité d'accueil extraordinaire pour avoir résisté à ces changements. Il a fallu que



Antoine Veil ©MEDDE

les quelques fonctionnaires d'autorité qui ont réfléchi et agi avec constance, comme Alain Monferrand ou Philippe Moisset, aux problèmes du tourisme au-delà des échéances immédiates pour que notre tourisme ait résisté à ce vertigineux parcours que les politiques lui ont fait subir.

Ils l'ont fait, parce que le tourisme, dans la constitution des gouvernements, a toujours été une variable d'ajustement marginale. On met là quelqu'un qu'on ne sait pas où mettre ailleurs. On triture constamment les structures, ce qui est tout à fait mauvais. On s'aperçoit qu'on ne réalise pas un certain nombre de choses qui seraient essentielles pour la consolidation de notre situation touristique qui est considérable dans le monde mais qui souffre de quelques lacunes. Je cite un exemple : je pense que l'aéroport Charles de Gaulle est probablement en Europe de l'Ouest le seul grand aéroport, on appelle cela un « hub », qui n'ait pas de liaisons dédiées avec le centre de la capitale.

À Londres, il y a Heathrow express, à Francfort, il y a autre chose, à Zurich également. Paris est la seule capitale en Europe qui n'ait pas de liaisons consacrées avec le centre de l'aéroport. Personne n'est intéressé, alors même qu'il y a eu des projets réalisables, sans faire appel aux finances publiques qui sont dans l'état que nous savons.

Le tourisme, c'est du transport, de l'accueil, de l'animation. Est-ce que ça légitime une administration centrale ? Probablement, à condition qu'elle soit très légère, c'est tout au moins le sen-

timent qui est le mien. Mais l'essentiel doit être fait au niveau des régions.

Voilà ce que je pense. Il y a une dizaine d'années, un secrétaire d'État sporadique – il s'appelait, je crois, Jacques Brune m'avait demandé une recommandation que je lui ai faite très volontiers. Il faut faire clair et sous le signe d'un minimum de continuité. On se rend compte, en ayant attentivement écouté Alain Monferrand, que ces impératifs n'ont pas été observés.

Jean-Luc Michaux

Je voudrais saluer, à la suite du propos sans concession d'Antoine Veil que je reconnais bien là, l'initiative bien venue du Conseil général de l'environnement et du développement durable, avec Christian Leyrit et Alain Monferrand. La présentation historique qui a été faite démontre amplement à quel point ce que vient de souligner Antoine Veil est fondamental. Les modifications incessantes de politique et de structures en matière de tourisme montrent une incapacité très forte de notre pays à capitaliser sur les acquis des progrès accomplis. Ceci tient évidemment, dans ma lecture des faits, au caractère transversal du tourisme qui implique l'interministérialité et qui crée une possibilité d'autant plus forte de rattachements successifs à une administration ou à une autre en fonction des priorités politiques générales du moment, des circonstances personnelles ou de mode et de mouvements de fond.

Pendant de longues périodes jusqu'aux Trente Glorieuses, il s'agissait de la reconstruction du pays avec une priorité

donnée aux grandes infrastructures et aux équipements de caractère souvent très industriel, d'où le développement des opérations dont on parlera cet après-midi (plan neige, Languedoc-Roussillon, Aquitaine...). Cela justifiait très certainement un rattachement aux grands ministères chargés, sous des formes diverses, de l'aménagement du territoire.

Puis, il y a eu une attention plus forte, portée à la qualité de la vie. Dans la période giscardienne disons, on a vu un mouvement de retour par rapport à ces grandes opérations et à leurs excès dans certains cas (urbanisme, aménagement, paysage...). Au-delà de la qualité de la vie au sens large, une attention particulière a été ensuite portée à la dimension sociale des loisirs. Le rapport commandé par Giscard à Jacques Blanc en 1977 a ouvert ou conforté la démarche de prise en compte des thématiques des loisirs qui furent portées à un point plus avancé avec le ministère du Temps libre.

Enfin, cela a été bien montré, la priorité a été donnée à une démarche tournée vers l'économie, marquée in fine par le rattachement du tourisme au ministère de l'Économie. La LOLF a inscrit durablement ce rattachement budgétaire de la mission tourisme.

Ces infléchissements politiques expliquent ces rattachements multiples et ces changements de structure depuis 45 à 50 ans. Il est vrai qu'il a fallu certainement beaucoup de continuité, malgré tout, dans les structures et les relations avec les grands partenaires parce qu'au fond l'administration du tourisme n'est qu'au

service d'un développement qui n'est pas dans sa main pour l'essentiel. Elle dépend de l'action des grands ministères, des collectivités décentralisées et du monde des entreprises et de l'ensemble de leurs organisations professionnelles.

Ce rôle d'accompagnement de l'administration n'est pas secondaire. Mais ces mutations expliquent beaucoup trois grands points faibles générateurs d'un manque de lisibilité économique du secteur à cause des problèmes d'insuffisance ou de fragilité des statistiques et des données de base de la connaissance, de déficit de reconnaissance institutionnelle et juridique et d'insuffisante reconnaissance scientifique de ce domaine. On y manque de recherches capables d'impliquer des développements et de professionnalisme.

Ce qui a conduit les responsables successifs du tourisme à prendre des initiatives, qu'il ne faudrait pas passer sous silence, pour essayer de contrecarrer ces faiblesses. Je vais en citer trois, à titre d'exemple. En matière d'aménage-

ment et de développement territorial, à l'initiative de la DATAR plus encore que du secrétariat d'État au Tourisme, il y a eu l'engagement d'un premier schéma directeur du tourisme français en 1969-1971, dans le cadre du schéma général d'aménagement de la France. Certains ici présents y ont participé. Il s'agissait de donner une perspective stratégique de long terme qui manquait à l'ensemble du développement touristique français, en y associant l'ensemble des initiatives déjà engagées au plan territorial comme le plan neige. Cette démarche a conduit à des initiatives, y compris à travers la DATAR ou le Conservatoire du littoral. Beaucoup de réalisations sont sorties de cette démarche prospective de nature stratégique.

L'identification économique du secteur a progressé avec le lancement de la commission des comptes du tourisme (1975) et un premier chiffrage en France des comptes du tourisme (1980). La méthodologie a été constamment améliorée et l'est encore cette année. Elle a été transcrite grâce à l'intervention

de l'Organisation mondiale du tourisme pour une soixantaine de pays. Ce sont des éléments d'appréciation du poids économique du tourisme.

Le troisième exemple concerne la reconnaissance juridique du secteur du tourisme. Les lois de décentralisation de 1981-1982, signe fort, avaient totalement omis de prendre en compte le tourisme. Il a été réintroduit dans la loi en 1987 (les comités régionaux du tourisme) et en 1992 (la définition du rôle de l'État) et cette reconnaissance est passée enfin par la codification du tourisme qui manquait dans la bibliothèque des codes officiels de notre pays (1999-2006).

Cette triple tentative de reconnaissance a pu constituer un essai de ligne directrice ou de soutien au secteur. Mais nous voyons à quel point elle a été insuffisante puisque ces signes n'ont pas été, à mon avis, totalement décisifs, c'est le moins que l'on puisse dire. Je rejoins le propos assez pessimiste d'Antoine Veil, pour dire que la vitalité des acteurs l'emporte sans doute sur la volonté des politiques. ★



Colloque du 12 mai 2011 ©MEDDE