

demande pour un dessin ou modèle ou pour une pièce détachée d'un produit complexe devraient produire une représentation graphique ou une illustration du produit complexe concerné, afin de permettre l'examen de conformité conformément à l'article 48 (voir article 49 bis ci-dessous).

3.8. Article 49 bis: il est fondamental que l'examen tel que stipulé à l'article 49 bis comprenne au moins un examen de

conformité aux exigences en matière de protection, sous peine de courir le risque — tout à fait réel — que des tiers innocents soient «condamnés» par une application abusive du système.

3.9. Article 67: les principes régissant l'examen d'office des faits devraient être clarifiés.

Bruxelles, le 27 janvier 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Accroître le potentiel du tourisme pour l'emploi»

(2000/C 75/14)

Le 10 mai 1999, la Commission, conformément à l'article 262 du Traité CE, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 décembre 1999 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 369^e session plénière des 26 et 27 janvier 2000 (séance du 26 janvier 2000), le Comité a adopté le présent avis par 71 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Le contexte de la Communication de la Commission

1.1. La Commission européenne a transmis au Comité économique et social, en même temps qu'au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions, une communication relative au suivi des conclusions et recommandations du Groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi qui ont été publiées en octobre 1998. L'avis du Comité portera donc également sur les travaux du Groupe de haut niveau (GHN).

1.2. Cette Communication constitue le dernier en date des documents politiques destinés à relancer une politique européenne du tourisme, «en panne» depuis la Conférence européenne sur le tourisme qui a été organisée en novembre 1997 par la Présidence luxembourgeoise. En effet, depuis 1996, une proposition de programme pluriannuel en faveur du tourisme européen, baptisée «*Philoxenia*»⁽¹⁾, est bloquée par le Conseil à un tel point qu'on peut considérer aujourd'hui qu'elle n'est plus d'actualité (même si la Commission l'inclut encore, dans sa stratégie, en mentionnant la proposition de

compromis très édulcorée par la Présidence autrichienne ...). Cette communication pourrait donc représenter une «nouvelle approche», appelée de ses vœux par le Comité dans un avis d'initiative adopté par sa session plénière les 24 et 25 mars 1999⁽²⁾.

1.3. Cette Communication reprend largement les conclusions du Groupe de haut niveau (GHN). Elle insiste en premier lieu sur la nécessité de disposer, à l'échelle européenne, d'informations actualisées sur la réalité de l'activité touristique, les savoir-faire et les initiatives les plus remarquables existantes. La Communication établit, à juste titre, un lien entre le tourisme et les Plans nationaux pour l'emploi, instruments de la politique européenne de l'emploi depuis le Sommet spécial de Luxembourg en 1997. Enfin, la Communication reprend un nombre limité de propositions contenues dans le rapport du Groupe de haut niveau, notamment en mettant en relief des synergies possibles avec les instruments de la politique structurelle, de la politique de recherche et de développement, de la politique d'éducation et de formation, et de la politique d'entreprises. Certaines propositions du GHN, comme par

⁽¹⁾ COM(96) 168 final, JO C 222 du 31.7.1996, p. 9 — JO C 30 du 30.1.1997, p. 103.

⁽²⁾ JO C 138 du 18.5.1999, p. 4.

exemple la création d'un «réseau d'observation», mériteraient d'être davantage développées dans la Communication. En conclusion, la Communication souligne, à juste titre, la nécessité d'adopter une stratégie et de fixer des priorités mais ne propose pas un ordre des priorités. Le Comité entend, par son avis, faire des propositions, tracer des perspectives et fixer un ordre de priorités. Dans cette perspective, il a analysé le rapport du GHN, la Communication de la Commission, mais aussi d'autres éléments, à partir des travaux antérieurs du Comité ainsi que des réflexions nouvelles, alimentées notamment par des contacts de terrain.

2. Positions et réflexions du Comité sur la problématique du tourisme et de l'emploi

2.1. Le Comité s'est exprimé à de nombreuses reprises sur le thème du tourisme. On relèvera, en particulier, un avis d'initiative sur «le Tourisme et le développement régional»⁽¹⁾, un avis sur le plan d'action communautaire en faveur du tourisme⁽²⁾, l'avis sur le programme *Philoxenia*⁽³⁾ et, plus récemment, l'avis d'initiative de 1999 déjà mentionné. La conception du Comité peut très bien se résumer dans cette phrase contenue dans ce dernier avis:

«L'Europe ne peut pas refuser plus longtemps d'accorder au secteur de son économie enregistrent la plus forte croissance, la reconnaissance politique et stratégique qu'il mérite en raison de sa position économique et sociale.»

2.2. Le Comité a déjà entériné et appuyé les conclusions et recommandations du Groupe de haut niveau (dans son avis d'initiative de mars 1999). Le Comité, en effet, approuve par principe la méthode qui consiste, par une «nouvelle approche», à tourner le dos aux pratiques «clientélistes» du passé et de proposer, en alternative, une vision plus dynamique, basée sur la contribution du tourisme à la création d'emplois. Même si les chiffres, avancés dans la communication et le rapport du Groupe de haut niveau, de 9 millions d'emplois aujourd'hui et entre 2,2 millions et 3 millions d'emplois supplémentaires pour la décennie à venir, sont certainement approximatifs pour de multiples raisons (difficulté à évaluer concrètement les contours du secteur, emplois saisonniers et non déclarés etc.), ils mettent au grand jour cette activité comme très prometteuse d'avenir au même titre que les nouvelles technologies de la communication.

2.3. Si l'enjeu stratégique du secteur est ainsi clairement établi, il reste à définir le rôle et la place des politiques communautaires pour favoriser une activité créatrice d'emplois. Une première piste de réflexion nous est donnée par l'avis d'initiative de mars 1999 du Comité qui écrit, au point 3.2 :

«un secteur reposant principalement sur des activités transfrontalières mérite une politique européenne proposant une approche stimulante, innovante et préventive en faveur d'un développement durable des entreprises, de préférence assortie de mesures de protection des consommateurs et en harmonie avec d'autres exigences telles que celles liées à l'environnement, par exemple.»

L'étude conjointe et comparée de la Communication et du rapport du Groupe de haut niveau nous fournira la base de travail.

2.4. La mise en œuvre d'une stratégie intégrée de création d'emplois

2.4.1. Plusieurs arguments militent en faveur du choix du tourisme comme site d'expérimentation de stratégies intégrées de création d'emplois:

- son poids économique et son potentiel de développement;
- l'impact du tourisme sur de nombreux autres secteurs d'activité (transports, commerce, ...) ainsi que la dépendance du tourisme à ces secteurs;
- les différents niveaux de population impliqués dans l'activité touristique et notamment les catégories les plus sensibles comme les jeunes, les femmes, les personnes sans qualification;
- l'existence d'emplois sous qualifiés, emplois précaires et emplois saisonniers;
- la contribution du tourisme au développement régional: zones rurales qui cherchent à se diversifier, zones industrielles en déclin à la recherche d'alternatives, centres urbains pour la valorisation du patrimoine culturel;
- le caractère évolutif des services liés à l'évolution de la demande touristique qui nécessite des liens avec les dispositifs de formation voire de recherche.

2.4.2. Les professionnels du tourisme soulignent, à juste titre, que leur activité est l'une des rares aujourd'hui qui peut concilier productivité et création d'emplois. En effet, l'amélioration de la qualité et de la variété des services, attendue par la clientèle, est source de création d'emplois.

2.5. Des compétences nouvelles pour de nouveaux métiers

2.5.1. Les besoins des clientèles touristiques évoluent en fonction des données démographiques et par ailleurs les touristes manifestent des exigences croissantes en terme d'accueil et d'activité, et souhaitent un renouvellement de l'offre culturelle et d'animation. Cela pose de façon majeure un ensemble de problèmes de formation et de qualification évolutive.

(1) JO C 332 du 31.12.1990, p. 157.

(2) JO C 19 du 21.1.1998, p. 116.

(3) JO C 30 du 30.1.1997, p. 103.

2.5.2. Le problème reste que les formations ont toujours un temps de retard sur l'évolution du marché du travail. Il convient donc d'anticiper ces évolutions, d'une part en s'appuyant sur les besoins recensés notamment auprès des consommateurs et usagers, d'autre part en encourageant la formation professionnelle et continue afin de renforcer les compétences et les qualifications. Cette exigence d'anticipation ouvre des perspectives de durabilité des emplois et s'inscrit dans une phase d'évolution du secteur qui requiert davantage de professionnalisation et d'écoute de la demande.

2.6. *L'accompagnement des mutations de la demande touristique*

2.6.1. Initialement, le tourisme concernait principalement l'activité des populations aisées des pays riches. Progressivement, le tourisme s'est étendu à de nouvelles populations grâce au développement économique, à la législation du travail qui fait émerger un temps croissant dévolu aux vacances et aux facilités accrues des moyens de transport. D'où simultanément l'apparition et la nécessité d'investir dans de nouveaux produits, créateurs d'emplois et traduisant de nouvelles aspirations et pratiques culturelles, sportives et de nature: parcs à thèmes, nouveaux sports aériens et nautiques, diversifications de formes de randonnées, d'excursions, etc.

2.6.2. Dans ce contexte, par exemple, le secteur culturel constitue un réservoir d'initiatives potentielles et d'emplois. La lecture des statistiques de fréquentation de monuments, musées, festivals et manifestations artistiques manifeste qu'un nombre très restreint parmi ceux-ci bénéficient d'une qualité d'exploitation touristique satisfaisante. Dans de nombreux cas, un effort de professionnalisation accroîtrait le nombre de visiteurs et permettrait la création d'emplois.

2.6.3. L'inscription dans la dimension européenne de cette recherche de nouveaux produits tout autant que la valorisation de patrimoines et initiatives méconnus permettrait de prendre appui sur des programmes d'action communautaire. Ainsi les projets de transferts d'expériences entre régions au niveau des initiatives et des stratégies mises en oeuvre ainsi que les partenariats entre entreprises de différents pays devraient être promus. On peut citer, à cet effet, le programme *Interreg*, ainsi que l'instrument JEV («Joint European Venture») qui soutiennent techniquement et financièrement des projets de création d'entreprises conjointes entre plusieurs pays de l'Union européenne, sur des initiatives innovantes et créatrices d'emploi.

2.7. *L'annualisation, la flexibilité et la rémunération du temps de travail*

2.7.1. L'emploi dans le tourisme est caractérisé par la saisonnalité et par une certaine insécurité. En raisons des fréquents changements d'emploi, il n'existe pour ainsi dire pas de lien entre les employés et une entreprise bien précise. De plus, à l'exception de quelques postes hautement qualifiés, le

niveau de salaire est souvent inférieur à la moyenne des salaires des autres secteurs.

2.7.2. Le caractère saisonnier doit être pris en compte pour être mieux géré et maîtrisé. Toutes les réglementations nationales exigent des jours de repos, les exigences de la saisonnalité doivent être intégrées, acceptées et aménagées.

2.7.3. Dans de nombreuses régions, des mesures ciblées ont déjà permis de rallonger la saison touristique. Un échelonnement des périodes de vacances coordonné à l'échelle européenne permettrait de faire un pas de plus dans cette direction. Un tel allongement de la saison touristique, l'aménagement du temps de travail, l'accroissement de la demande (accueil de touristes non européens, arrivée des touristes d'Europe de l'Est, l'accès de nouvelles couches sociales au tourisme, le développement de nouvelles formes de tourisme) seront des facteurs favorables à l'emploi

2.7.3.1. Pour que ces facteurs exercent un effet positif durable sur l'emploi, il est cependant nécessaire que les entreprises mettent en oeuvre en temps opportun une gestion prévisionnelle des ressources humaines et qu'elles proposent des emplois dont les salaires et les conditions de travail correspondent aux règles du marché du travail.

2.7.4. Si par ailleurs on considère la tendance générale à la réduction du temps de travail, la nouvelle organisation du temps doit prendre en compte les besoins spécifiques du tourisme. La nature de l'activité touristique, fortement déterminée par la nécessité de développement d'une offre de services dans des périodes de temps discontinues en contrechamps de l'activité des autres secteurs économiques, a pour effet direct de générer des conditions d'emploi très particulières. Une réflexion de fond devra être menée sur ce problème, car il conditionne largement l'avenir du secteur. En effet, en matière de services, la qualité des prestations est fonction de la disponibilité et de la motivation des personnes employées. Ainsi, le dialogue social devra concilier les exigences particulières du secteur avec les exigences de qualité de vie, avec le souci de la qualité et avec les perspectives de création d'emplois par la réduction du temps de travail.

2.7.5. L'expérience montre que les économies sur le coût de la main-d'œuvre jouent, dans ce secteur, contre la qualité des services prestés et donc contre les intérêts fondamentaux du tourisme et des entreprises qui le composent. Il y a donc visiblement une communauté d'intérêts à long terme entre patrons et salariés qui devrait permettre d'effacer l'image souvent négative du secteur pour les jeunes. Il en va aussi de l'avenir du tourisme européen de pouvoir attirer les jeunes générations par des conditions de travail de qualité et des perspectives de carrière prometteuses. On doit donc insister absolument, dans toute stratégie de revalorisation du tourisme, sur l'importance de la promotion des femmes et des hommes, et sur la nécessité d'une formation tout au long de la vie professionnelle. Le succès de certaines grandes chaînes hôtelières est d'ailleurs largement fondé sur ces principes: salaires motivants, perspectives de carrière, formation permanente tout au long de la vie professionnelle.

2.7.6. Pour cet ensemble de points, il faut développer le dialogue social entre organisations professionnelles réellement représentatives du secteur, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises, et les organisations syndicales. Le caractère transfrontalier de cette activité rend indispensable que ce dialogue soit mené aussi à l'échelle européenne. Le recensement des «bonnes pratiques» dans ce domaine, au plan européen, apporterait également une valeur ajoutée certaine.

3. Observations sur la Communication de la Commission

3.1. L'information sur le tourisme en Europe

3.1.1. Malgré les récents progrès de la Commission en matière de méthodologie de statistiques du tourisme permettant une approche globale du secteur (comptes «satellite»), l'existence d'outils communs gérés par Eurostat et d'une relative harmonisation des données, l'activité touristique demeure par nature très difficile à évaluer: impossibilité aujourd'hui à chiffrer les entrées de ressortissants de l'UE dans un pays membre, augmentation de fréquences des déplacements, difficultés à séparer les déplacements touristiques, d'affaires, familiaux etc., développement des résidences secondaires, visite chez des amis, emplois saisonniers, emplois non déclarés, etc.

3.1.2. L'établissement d'une méthode de définition et de comptage garantissant un niveau satisfaisant de mesure des activités touristiques, conformément aux standards de l'Union européenne et reflétant les réalités et besoins des secteurs public et privé, reste pourtant le seul moyen d'obtenir des informations fiables et exhaustives sur l'impact des activités touristiques, et de faire des prévisions.

3.1.3. Le Comité suggère, afin d'affiner l'analyse et mieux cerner la réalité et les tendances du secteur, de reprendre la suggestion du GHN de créer un «réseau de relais d'action et d'observation» articulé autour d'organismes locaux et régionaux existants (offices de promotion, agences, chambres de commerce, ...), qui connaissent bien leur marché et sont les seuls à pouvoir appréhender des situations qui peuvent être fort différentes. Ces relais fonctionneraient aussi en tant que «Centres de conseil sur le tourisme» pour apporter des informations aux opérateurs du tourisme, notamment en matière de normes de qualité et d'analyse des attentes des consommateurs. Le rôle de la Commission européenne consistera à octroyer en liaison avec les autorités nationales et locales, des labels à ces organisations locales, à assurer la formation de leurs responsables et les faire fonctionner en véritable réseau européen structuré (sur le modèle des Euro-Info Centres).

3.1.4. Le rôle de l'Union, grâce à une plate-forme d'échanges, sera de collecter les informations à l'échelle européenne et internationale (car l'expérience pourrait être étendue aux pays partenaires méditerranéens et à l'Europe orientale et centrale) afin de développer des outils de connaissance et de déterminer des indicateurs de performance. Le développement de cette plate-forme, s'appuyant sur un réseau d'observatoires locaux installés auprès de structures locales expérimentées, permettra de lancer des projets de coopération interrégionaux et de mettre en oeuvre des actions effectives de «benchmarking», c'est-à-dire de mise en oeuvre des meilleures pratiques.

3.2. Développer les entreprises

3.2.1. L'activité touristique est essentiellement assurée en Europe par des entreprises petites et moyennes, qui sont souvent en difficulté pour répondre aux exigences actuelles de compétitivité (accès aux «émetteurs du tourisme», notoriété, moyens modernes de promotion, qualité, relations avec les consommateurs, etc.). Elle se caractérise aussi par l'existence d'une multitude d'autres petits opérateurs dépendant très largement de l'activité touristique: artisans, commerçants, indépendants, etc.

3.2.2. Cette situation, que l'on ne rencontre ni aux États-Unis (activité très concentrée), ni dans des pays «émergents» dans lesquels dominent des entreprises étrangères ou des monopoles publics, est aussi une source de richesse pour le tourisme européen: diversité, qualité et originalité de l'accueil, proximité entre le prestataire de services touristiques et son environnement culturel, etc.

3.2.3. Au lieu de se résigner à l'effacement progressif de cette diversité européenne, il appartient à l'Union européenne d'en faire un atout. On sait, en effet, que cette grande diversité d'acteurs est la meilleure garantie pour le maintien de l'emploi et la création de l'emploi local dans des zones touristiques, qui, très souvent, sont en même temps des régions dans lesquelles l'emploi se fait rare (zones rurales, zones en retard de développement, régions insulaires ou enclavées, etc.).

3.2.4. Certaines régions touristiques de l'Union connaissent les aléas d'un tourisme de masse: destruction du milieu naturel, domination du marché touristique par les «émetteurs» que sont les tour opérateurs, «déculturation» des populations locales. En un mot, ces régions deviennent de simples «destinations touristiques» et perdent peu à peu leurs véritables richesses que sont les traditions d'hospitalité, le milieu naturel, les traditions et cultures. Du jour au lendemain, ces soi-disant «destinations» peuvent être délaissées par les «émetteurs» au profit de terres plus lointaines, souvent non européennes, et ajouter aux ravages culturels le marasme économique. Ainsi, apparaissent les dangers d'une «monoculture» du tourisme et d'un déséquilibre entre les entrepreneurs locaux et les grands tour opérateurs qui, de plus en plus concentrés, agissent souvent comme des oligopoles fixant leurs conditions sans possibilité de négociation.

3.2.5. Le partenariat entre entreprises, petites et moyennes, du secteur apparaît comme un moyen privilégié pour éviter la domination trop forte des «émetteurs» et pour contourner l'obstacle de la taille trop modeste. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne doit recommander aux autorités nationales et régionales d'encourager les regroupements et associations. Au plan transfrontalier, l'instrument JEV, qui soutient de manière très efficace des coentreprises entre PME de l'Union, devrait faire l'objet de campagnes de promotion spécifiques pour le secteur du tourisme. D'autre part, il est fondamental que la politique de concurrence communautaire se penche sur les relations entre tour opérateurs et professionnels locaux du tourisme afin de rétablir l'équilibre nécessaire.

3.2.6. De même, toute action communautaire destinée à favoriser l'environnement des petites entreprises aura un impact positif pour le secteur: baisse de la TVA sur les activités de main-d'œuvre, réduction des formalités administratives, réduction des délais de paiement, application plus stricte des règles de concurrence contre les situations de monopoles et d'ententes illicites, égalité de traitement pour tous les acteurs du tourisme, y compris le secteur associatif et coopératif. Sur ce terrain, le Comité appelle à une attitude moins frileuse du Conseil qui a, récemment, exclu les métiers du tourisme de la facilité de pouvoir bénéficier d'un taux réduit de TVA alors qu'il s'agit incontestablement d'un des secteurs à plus forte intensité de main-d'œuvre.

3.3. *Partenariat public/privé*

3.3.1. Le Comité considère que la puissance publique, au plan local, national ou communautaire, a une mission essentielle dans l'élaboration et l'appui des stratégies du tourisme. Cependant, aujourd'hui, l'apport du secteur privé peut être un facteur d'accélération.

3.3.2. En effet, le développement du tourisme est souvent lié, notamment dans les régions les moins prospères de l'Union, à l'existence d'infrastructures de qualité telles que: stations de traitement des eaux notamment en bord de mer, aménagement du littoral, infrastructures permettant les sports d'hiver, valorisation des ressources thermales, installations sportives, ports de plaisance, aéroports etc. L'importance de ces investissements dépasse souvent les possibilités des pouvoirs publics. L'Union européenne peut et doit y apporter sa contribution dans le cadre des politiques structurelles pour les zones les moins prospères. Elle peut aussi favoriser, dans ce cadre et au travers de la politique de marchés publics, les financements public/privé ainsi que les marchés de concession, permettant à des capitaux privés de participer à ces projets. Une incitation communautaire à l'usage de cette forme moderne de financements de projets d'intérêt collectif serait ainsi une contribution utile au développement des potentialités du secteur.

3.4. *Tourisme et recherche — développement*

3.4.1. La Communication met à juste titre l'accent sur l'impact positif possible des innovations et des technologies nouvelles. À cet égard, on doit souligner la contribution du Vème programme-cadre de recherche, au travers notamment de ses priorités horizontales («innover et faire participer les PME») ou de certaines actions clés, comme «le développement intégré de l'espace rural ou côtier» ou «la ville de demain». Malheureusement, ces actions sont hors de portée de la très grande majorité des acteurs du tourisme. Le Comité insiste sur des procédures souples de soutien aux petites entreprises qui ont un potentiel d'innovation inexploité ainsi que sur des projets de diffusion technologique bien ciblés et mis en œuvre avec des organisations professionnelles. Afin d'assurer un maximum de transparence et faciliter l'accès, toujours hermétique pour 98 % des opérateurs, au Vème PCRD, le Comité réclame la mise en place d'un «Guichet d'information» convivial sur le web, avec des points d'assistance (les Euro Info Centres ou les Centres de conseil).

3.4.2. Mais, comme l'action européenne de RDT ne s'arrête pas au Vème programme-cadre de recherche (qui représente à peine 4 % de la recherche en Europe), le Comité estime que des projets et actions communes doivent être également recherchés au moyen des actions COST à frais partagés, et des articles 168 et 169 (ancien article 130 k et l) du Traité sur des actions communes sous des procédures *Eureka*.

3.5. *La place du dialogue social dans les politiques d'emploi et de formation/qualification*

3.5.1. Le Comité tient à souligner ici, comme l'a fait le Groupe de haut niveau, l'importance des politiques d'emploi et de formation/qualification en tant qu'éléments de promotion et de stabilisation du secteur. Dans cette perspective, le dialogue social est un facteur primordial notamment sous sa dimension européenne, du fait du caractère transfrontalier de ce secteur d'activité.

3.5.2. On devrait même insister sur le fait que c'est, notamment, sur le plan social et humain que l'action de la Communauté trouve sa vraie justification. En effet, la crainte du «dumping social», de région à région, peut entraîner un certain nombre d'entreprises à négliger l'investissement humain (formation, qualification, amélioration des compétences, motivation du personnel) ou à rechercher de la main-d'œuvre bon marché ou moins qualifiée. Un dialogue social portant sur les grands défis du secteur (formation, temps de travail, etc.), mené par grands bassins touristiques (par exemple, îles de la Méditerranée, massifs de montagne) permettrait effectivement d'identifier les meilleures pratiques afin d'améliorer la motivation et la qualité des prestations.

3.5.3. À partir de l'expérience du dialogue entrepris dans le secteur hôtellerie et restauration, de nouvelles avancées sont possibles, en particulier sur la question des emplois les moins qualifiés ou sur le temps de travail, notamment dans le cadre des lignes directrices sur l'emploi qui évoquent l'annualisation comme facteur approprié pour les activités saisonnières.

3.5.4. Le Comité ne peut qu'être préoccupé par la question de la représentativité des instances du tourisme et par la faiblesse du dialogue social dans de nombreux pays. Il lui paraît ainsi essentiel, à partir des meilleures pratiques de certains États membres, de favoriser l'activité des partenaires sociaux et d'accroître leur représentativité, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises ainsi que des travailleurs saisonniers. Cette meilleure prise en compte des réalités du secteur doit être aussi soutenue et recherchée au plan européen.

3.5.5. Le Comité souhaite que les plans nationaux pour l'emploi présentés par les États membres présentent les actions entreprises, y compris au niveau financier, en faveur de l'emploi dans le domaine du tourisme ainsi que les éléments qualitatifs sur le développement du dialogue social dans ce secteur.

3.5.6. Le dialogue entre partenaires sociaux doit aussi porter sur la formation et la gestion de la mobilité, notamment en vue d'élever le niveau des qualifications et d'assurer des possibilités de réemploi et d'activités complémentaires aux saisonniers.

3.5.7. En ce qui concerne la reconnaissance des qualifications et l'accès aux professions, le Comité souligne l'importance de l'application pleine et entière des principes de liberté d'établissement ainsi que d'équivalence/reconnaissance mutuelle des niveaux de qualifications, selon des analyses réalisées dans le cadre de l'Observatoire du Marché unique du CES⁽¹⁾. En effet, pour certaines professions, comme par exemple les agents immobiliers, les autocaristes, les guides, de nombreux obstacles à la libre prestation de services ou au libre établissement demeurent. Ces obstacles sont de fait ou légaux. S'il est indispensable d'assurer la protection des consommateurs, il est tout aussi légitime d'assurer ces principes de liberté de circulation et d'exercice de l'activité.

3.5.8. En matière de formation professionnelle, le Comité regrette que la Communication se limite à renvoyer toute intervention aux financements des Fonds structurels européens. Plus que des financements en la matière, c'est plutôt une réflexion à l'échelle européenne sur les formations aux métiers du tourisme qu'il faudrait envisager. Le Comité suggère ainsi une conférence ministérielle en l'an 2000, associant Conseil tourisme et Conseil éducation, qui pourrait se pencher sur cette question. Parmi les propositions qui pourraient s'en suivre, le Comité pourrait déjà, à ce stade, proposer un vaste programme transfrontalier de stages et d'apprentissage, à financer autant sur des ressources nationales ou régionales, que sur les ressources des entreprises elles-mêmes et, le cas

échéant, avec des crédits communautaires additionnels. Par ailleurs, cette conférence pourrait lancer des programmes spécifiques dans le cadre de *Leonardo II* destinés à établir des modèles de programmes européens, des jumelages et des réseaux d'écoles. Dans les grands bassins touristiques transfrontaliers, des études devraient être menées en commun pour définir les besoins communs en qualification, y compris pour les chefs d'entreprises, et pour programmer ainsi la réorientation d'outils de formation existants ou la création de nouveaux enseignements.

3.5.9. Les stratégies de développement des qualifications correspondantes devraient, au-delà de la production de services (hébergement, hôtellerie, etc.), être dirigées vers des «développeurs» pour la conception de formules associant plusieurs produits : transport, activités de loisirs, gastronomie, culture ... Il s'agirait alors de développer des compétences transversales en matière de tourisme: le tourisme, en effet, se caractérise tout à la fois par la formation en alternance et l'apprentissage, l'utilisation des nouvelles technologies de communication pour les producteurs et les «développeurs», la formation spécifique à la qualité, et la formation linguistique. L'objectif sera de former d'une manière approfondie au niveau universitaire des «développeurs», avec de multiples compétences, capables de s'adapter à différents types d'activités.

4. Autres pistes de réflexion pour une «Nouvelle stratégie européenne pour le tourisme»

4.1. Crise de croissance

4.1.1. L'avis sur le Tourisme et le développement régional adopté par le Comité lors de sa réunion du 20 septembre 1990⁽²⁾ apportait déjà des pistes de réflexions innovantes sur le tourisme social, le tourisme culturel, le tourisme de montagne et l'agrotourisme. Elles demeurent d'actualité. Cet avis soulignait l'existence d'une crise du tourisme, dépassé en quelque sorte par son succès (accroissement inégal de l'offre, dégradations de l'environnement, etc.). Dix ans plus tard l'analyse n'a rien perdu de sa pertinence. On peut effectivement parler de «crise de croissance».

4.1.2. De plus, malgré des chiffres prometteurs, la part de l'Europe dans le tourisme mondial ne cesse de décroître: tandis qu'on annonce que le nombre de touristes dans le monde devrait doubler en vingt ans, l'Europe ne devrait plus attirer que 45 à 46 % du tourisme international, contre près de 60 % aujourd'hui. Seul le tourisme d'affaires et les visites des sites mondialement connus (Rome, Athènes, Paris, ...) mais surpeuplés continuent à faire recette, tandis que les destinations de vacances traditionnelles en Europe sont victimes, souvent, d'une dépréciation due à de multiples causes: surpeuplement saisonnier, baisse de qualité des prestations, développement de l'insécurité, détérioration de l'environnement (qualité des eaux, constructions, etc.).

(1) Avis CES 789 — JO C 235 du 27.7.1998, p. 10.

(2) JO C 332 du 31.12.1990, p. 157.

4.1.3. Phénomène économiquement rentable qui mérite d'être encouragé, le tourisme doit être également maîtrisé. Quel que soit l'angle d'approche, le tourisme n'est pas culturellement ou sociologiquement neutre. Il implique une rencontre entre des peuples et des populations différentes. Il influence les pratiques économiques et les conditions de travail. Il peut entraîner des nuisances sur l'environnement naturel et urbain: atteinte aux sites historiques, constructions disgracieuses, gaspillage, destruction de la faune et de la flore. Le tourisme de masse saisonnier oblige aussi les autorités à construire des infrastructures très coûteuses qui ne sont utilisées que quelques mois par an et donc difficilement rentabilisées, ce qui peut conduire à l'endettement des collectivités concernées. Le tourisme peut aussi, sans en être le responsable, favoriser la criminalité: drogue, délinquance, prostitution.

4.1.4. Tous ces effets négatifs potentiels entraînent des réactions de rejet, parfois violentes, de la part des populations locales. Un tourisme de masse, non maîtrisé, peut créer un sentiment de frustration d'une population qui se voit dépossédée de son territoire, de sa culture, de ses traditions et de ses valeurs: «on donne tout et on ne reçoit rien». Ainsi, apparaît clairement la recherche d'un tourisme maîtrisé, bien intégré dans le milieu naturel et la culture locale. Ce tourisme existe déjà dans de nombreuses régions de l'Union, encore épargnées par le tourisme de masse. Dans ce contexte, le Comité souligne le rôle de la société civile des régions touristiques qui doit pouvoir être associée et consultée, aux côtés des professionnels et des responsables politiques, autour d'une stratégie endogène de développement «durable» du tourisme.

4.2. *Tourisme et Marché intérieur*

4.2.1. L'existence d'un marché intérieur du tourisme est loin d'être une réalité. Demain l'arrivée de l'euro rendra encore plus criantes les insuffisances et carences dans de très nombreux domaines. Elles avaient déjà été identifiées dans l'avis de 1990⁽¹⁾. On peut citer notamment:

- l'harmonisation du système de classement des structures d'hébergement touristique qui est aujourd'hui un véritable «casse-tête» pour les touristes européens et autres;
- l'interopérabilité des systèmes de réservation;
- la reconnaissance des qualifications et la liberté d'établissement;
- la «sécurisation» des moyens de paiement, la validité des contrats, les délais de paiement, les procédures contentieuses, etc.;
- l'organisation de la répartition saisonnière des flux touristiques qui n'a plus aucun sens aujourd'hui si elle est conçue uniquement au niveau national.

4.2.2. À ces questions viennent s'ajouter maintenant la régulation des activités de vente à distance qui se développent grâce à Internet.

4.3. *Tourisme et culture*

4.3.1. Le potentiel du patrimoine culturel européen est immense et constitue un atout majeur pour le développement du tourisme intérieur et urbain. Encore faudrait-il que soit réalisé un inventaire des sites moins connus et que ceux-ci soient intégrés dans les réseaux de sites. Le tourisme culturel a besoin d'un appui marketing. Il faut investir dans la promotion et la commercialisation des lieux authentiques, afin d'accroître la fréquentation et augmenter la capacité d'autofinancement et de mise en valeur.

4.3.2. Sur le plan de l'emploi, cela devra se traduire par la création de métiers nouveaux à la jonction du tourisme et de la culture: médiateurs, agents de développement, assistants documentaires, animateurs de langues régionales, concepteurs d'outils d'information et de promotion, accueil multilingue, etc. Ce sont des emplois qui requièrent la mise en complémentarité des compétences et des moyens entre acteurs du tourisme et de la culture, laquelle est indispensable au développement de ce type de tourisme.

4.3.3. De plus, le tourisme culturel est un vecteur essentiel de la connaissance réciproque des peuples. Ce tourisme culturel ne doit pas être axé uniquement sur la connaissance du patrimoine, mais également porter sur les cultures vivantes et sur la création contemporaine. La mise en valeur en commun de parcs culturels transfrontaliers, l'élaboration d'actions communes de promotion des richesses culturelles européennes vers les clientèles des pays tiers, l'appui des Fonds structurels aux actions de mise en valeur du patrimoine et à la création contemporaine, seront autant d'éléments d'une nouvelle stratégie européenne.

4.4. *Tourisme et citoyenneté européenne*

4.4.1. Le Comité est persuadé que le tourisme est, à cet égard, un facteur d'intégration européenne. La réalisation des espaces «Schengen» et «Euro» est, en principe, une réalisation très concrète et très positive. Il conviendrait d'explorer davantage cette approche, notamment en insistant sur les effets sur l'emploi et sur les perspectives qu'ouvre le secteur en terme de mobilité professionnelle. L'accueil des touristes, venus des pays tiers, doit être également envisagé sous cet angle.

4.5. *Tourisme, cohésion et développement durable*

4.5.1. Le développement touristique des régions défavorisées, en tant que moyen de renforcer la cohésion, n'est plus à démontrer. Un certain nombre de déconvenues (dégradation de l'environnement, urbanisme sauvage, faibles retombées sur l'activité locale, réactions négatives des populations) doivent cependant inciter à la prudence.

(1) JO C 332 du 31.12.1990, p. 157.

4.5.2. La forte pression exercée par l'aménagement touristique sur l'environnement immédiat, social et écologique est souvent à l'origine d'effets négatifs, qui se retournent contre les efforts pour développer le tourisme. De nouveaux concepts d'aménagement et de développement touristique «durables» sont à mettre en œuvre. En effet, le développement touristique génère fréquemment la création d'infrastructures spécifiques. Il n'est pas rare de constater l'existence de ces dispositifs inutilisés pendant la plus grande partie de l'année, dispositifs qui peuvent défigurer le territoire.

4.5.3. Les systèmes actuels du tourisme sont souvent basés sur la concentration d'un nombre important de personnes, en des lieux exigus pendant des périodes très courtes. Cela pose un ensemble de problèmes de gestion de déchets, d'alimentation en eau, problèmes d'énergie et également problème des transports et de leur exploitation.

4.5.4. La gestion environnementale n'est qu'une des composantes d'une approche en terme de développement durable, concept qui implique globalisation, anticipation et concentration.

4.5.5. Dans ce contexte, l'approche tourisme et cohésion doit, pour être efficiente, s'enrichir d'une approche nouvelle qui est celle d'un développement durable qui préserverait prioritairement les actifs naturels. Cela renvoie aux concepts de tourisme soutenable, tourisme durable et écotourisme.

4.5.6. Force est de constater que dans le cadre d'une stratégie européenne pour valoriser réellement le tourisme comme facteur de création d'emplois, les régions ont souvent plus besoin de méthodes que d'argent. Le développement d'actions de «benchmarking» des meilleures pratiques au niveau régional semble bien relever du rôle de l'Union.

4.6. *Tourisme social*

4.6.1. L'accès du plus grand nombre aux activités touristiques est un facteur considérable de création d'emplois. Les lignes directrices pour l'emploi devraient donc insister sur l'effet multiplicateur des différentes mesures nationales pour soutenir le tourisme social et encourager ces activités dans le cadre du marché intérieur européen (réseaux de villages touristiques, initiatives pour les jeunes, expériences en faveur des personnes âgées, pensionnées et retraitées, ...).

4.6.2. Il faut développer les mesures en faveur de l'accessibilité aux vacances pour tous, avec le souci constant de ne pas créer des ghettos sur des lieux qui n'accueilleraient que des populations en situation économique précaire.

4.6.3. Il convient de réfléchir aux mesures qui permettraient de ne pas cloisonner les couches sociales pour faciliter les rapports humains. L'avenir touristique consiste de façon majeure dans le développement d'une démarche d'intégration qui s'oppose à la fracture sociale.

4.6.4. L'élargissement de l'activité touristique à toutes les couches sociales ne doit pas être interprété comme une incitation au «tourisme de masse» avec ses connotations péjoratives: prestations de qualité médiocre, absence de contenu culturel, etc. Au contraire, l'activité touristique doit être conçue aussi comme une source d'enrichissement et de découverte. L'expérience montre d'ailleurs que des consommateurs aux revenus les plus modestes sont très intéressés par les formules de vacances qui incitent à la découverte des populations et cultures différentes: séjours chez l'habitant, gîtes ruraux, randonnées, visites culturelles.

4.7. *Tourisme et éducation*

4.7.1. Un étalement des congés scolaires, concerté au niveau européen, ne pourra que favoriser un tourisme familial de qualité, et réduire les pressions (environnementales, économiques, ...) dans les zones les plus fréquentées.

4.7.2. Sans mésestimer la complexité de l'exercice de concertation (traditions, climat, contexte culturel, ...), le Comité engage les Conseils européens compétents (Éducation, Industrie-Tourisme) à relancer des travaux à ce sujet.

4.8. *Tourisme et élargissement*

4.8.1. Le potentiel du tourisme va s'accroître du fait de l'élargissement de l'Union. Il s'agit en premier lieu de la demande venue de la clientèle des pays d'Europe de l'Est qui découvre nos pays. Il s'agit aussi de l'offre, souvent méconnue, du tourisme dans ces pays. L'effet cumulé de ces deux facteurs devrait renforcer la dynamique du secteur du tourisme. Il est donc primordial d'associer l'Europe centrale et orientale à une initiative européenne sur le tourisme, en particulier au travers d'actions intégrées visant des zones spécifiques (mer Baltique, Massif Carpatique, bassin de l'Oder, ...).

4.8.2. La même réflexion peut être, toutes choses égales par ailleurs, étendue aux pays du pourtour méditerranéen dans le cadre d'une politique de tourisme par grand bassin d'attraction.

5. **Recommandations: méthode et principe d'une action européenne**

5.1. *Considérant:*

5.1.1. les effets positifs de la construction européenne sur le développement du tourisme (liberté de circulation des personnes, «espaces Schengen», monnaie unique, ...);

5.1.2. la contribution unique du tourisme à l'amélioration de la situation de l'emploi en Europe, notamment parce que c'est l'un des rares secteurs qui peuvent concilier productivité et création d'emplois;

5.1.3. le choix de préserver et reconnaître la diversité des «terroirs» de l'Union européenne, demain de l'Europe élargie, au travers des richesses humaines, culturelles, patrimoniales et naturelles, ...;

5.1.4. les aléas d'un tourisme non maîtrisé, et notamment les dangers potentiels pour l'environnement, le patrimoine et la diversité culturelle traduisant une crise de croissance susceptible de menacer le potentiel de croissance du secteur;

5.1.5. la nécessité de valoriser et sécuriser les emplois les moins qualifiés afin de les rendre plus attractifs;

5.1.6. l'importance d'une politique généralisée de qualité et de diversification de l'offre;

5.1.7. la réalité de la situation des territoires de l'Union très dépendants du tourisme et handicapés par le coût des infrastructures (en particulier les régions insulaires et ultrapériphériques);

5.1.8. l'existence de distorsions de concurrence, notamment dans les relations entre professionnels locaux et tour opérateurs;

5.1.9. l'utilité d'une approche européenne, tant au regard du caractère transfrontalier évident de cette activité, que parce que l'identité des problèmes entre les territoires de l'Union est grande et que, par conséquent, la recherche de solutions communes apparaît très avantageuse en terme de coûts et d'efficacité.

5.2. Le Comité économique et social recommande au Conseil, au Parlement européen, aux États membres et à la Commission le lancement d'une Initiative pour une Stratégie européenne du Tourisme (ISET) comprenant:

5.2.1. le cofinancement d'actions pilotes d'échanges d'expériences et de «benchmarking», notamment dans les domaines de la définition de stratégies locales, de la préservation de l'environnement, de la qualité des prestations, du dialogue social et de la formation aux nouveaux métiers du tourisme, à partir d'un réseau structuré de relais d'actions et d'observation locaux du tourisme implantés auprès d'organisations existantes;

5.2.2. un accès privilégié aux instruments communautaires existants (Fonds structurels européens, politique d'entreprises, politique de la recherche et de développement, programme *Leonardo*, JEV, programme LIFE, ...) afin de soutenir les régions les plus dépendantes du tourisme et de favoriser innovation et partenariat;

5.2.3. l'application effective des règles de concurrence au secteur, notamment pour lutter contre les distorsions, monopoles et oligopoles qui fragilisent la situation des centaines de milliers de petites entreprises du secteur;

5.2.4. l'approfondissement du dialogue social au niveau européen portant notamment sur les niveaux de qualification, la formation, la mobilité, les conditions de travail, le temps de travail, la précarité des emplois;

5.2.5. la mise à l'étude dans des secteurs pilotes, avec les professionnels, les associations de consommateurs et de salariés, d'une charte européenne de qualité avec des normes communes ainsi que des mécanismes de certification et d'évaluation;

5.2.6. des éléments qualitatifs sur les politiques d'emploi et le fonctionnement du dialogue social qui seraient demandés aux États membres dans le cadre des Plans nationaux pour l'Emploi;

5.2.7. la mise en oeuvre, dès à présent, des éléments de l'initiative ISET auprès des pays candidats à l'adhésion, notamment sur les financements *Phare* et *Sapard*;

5.2.8. la publication annuelle, par la Commission, d'un rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie, sur l'impact des politiques communautaires sur le secteur (marché intérieur, PAC, relations extérieures, politique sociale, ...) ainsi que des éléments chiffrés sur l'attribution de crédits européens;

5.2.9. la consultation régulière, par les institutions européennes, des acteurs économiques et sociaux du secteur, en particulier pour analyser l'impact de la législation et de la politique européennes sur le tourisme;

5.2.10. la tenue d'une conférence annuelle de suivi et de synthèse, associant notamment les États membres, les acteurs concernés (professionnel, employés, consommateurs, activités connexes, ...) le Parlement européen et le Comité économique et social.

Bruxelles, le 26 janvier 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI