

## RAPPORT INTRODUCTIF

---

**Michel Carraud**

*Maître de conférences*

*à l'université Pierre Mendès France, Grenoble II*

---

Étrange paradoxe lorsque l'on commence à étudier l'Union européenne et le tourisme; car les rédacteurs du traité de Rome en 1957 n'avaient pas prévu de mentionner le tourisme comme une des politiques et encore moins comme objectif, et pourtant, les autorités communautaires ont, sans le savoir et sans le vouloir explicitement, favorisé le développement de ce secteur.

En ouvrant progressivement les frontières, en coordonnant les transports pour favoriser la libre-circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes, les premières directives vont faciliter la libre circulation des touristes européens. Et en protégeant les consommateurs et l'environnement, les normes communautaires ont un impact tout à fait bénéfique sur le tourisme.

Après avoir été perçu au départ comme un secteur marginal, l'«or bleu» s'est révélé un gisement économique illimité, sans que cela nécessite pour l'exploiter d'investissements spécifiques considérables. Cependant, il faudra attendre le traité de Maastricht en 1993 dans lequel on pourra voir une consécration juridique d'une politique du tourisme à l'article 3, mais sans donner de bases légales spécifiques. En conséquence, la Commission ne peut proposer de mesures en cette matière que sur la base de l'article 308 du même traité qui prévoit que le Conseil doit statuer à l'unanimité et après consultation du Parlement européen.

Cela va donner l'occasion aux États d'affiner leurs objectifs, non sans difficulté car les débats ne sont pas aisés entre les États du Nord, essentiellement émetteurs de touristes et ceux du Sud essentiellement réceptifs et dont la balance touristique est largement excédentaire. En clair, les divergences d'intérêts ont longtemps freiné toute initiative communautaire. Comment concilier le quantitatif et le qualitatif? Certes, depuis quelques années, les choses avancent, sans vouloir parvenir à définir une véritable politique, il y a tout lieu d'espérer qu'un programme touristique européen pourrait être mis en place; ce serait en quelque sorte une reconnaissance politique du rôle économique du tourisme en Europe.

Concernant le cas de la France, toutes les études convergent, le pays est déjà largement bénéficiaire de cette évolution générale. Les activités touristiques ne cessent de s'accroître et les zones de montagne sont de plus en plus recherchées par les consommateurs européens aujourd'hui pour concilier le ludique, l'activité sportive et ceci dans un environnement privilégié.

Or comment «gérer» ces flux touristiques croissants et de plus en plus exigeants? La rencontre des ministres du Tourisme à Lille en novembre 2000, a permis de dessiner les contours d'un «tourisme durable», c'est-à-dire «un tourisme équilibré et respectueux des personnes, des cultures locales et de l'environnement<sup>1</sup>». Aujourd'hui les objectifs se précisent, les règles juridiques communautaires se multiplient, et le tourisme de montagne est directement concerné; le «message européen» s'affine et les aides pour faire passer ce message se multiplient (I). Encore faut-il que les destinataires, c'est-à-dire les décideurs et les multiples acteurs locaux dans les zones touristiques de montagne, l'entendent et le maîtrisent pour pouvoir bénéficier de nouvelles opportunités (II).

## **I. L'Europe plaide pour un tourisme durable et s'en donne les moyens**

### **A – L'ÉVOLUTION VERS UN TOURISME DURABLE**

Au départ, ce sont les objectifs généraux de l'Europe qui ont accompagné le développement du tourisme. Les autorités communautaires vont favoriser *la libre-circulation* du touriste en réduisant au minimum les formalités et les obstacles aux frontières: fin des visas, fin des limitations de devises, simplification des taxes, adoption d'un permis de conduire et d'un passeport européen entre autres mesures. De même, des mesures seront prises pour *supprimer toute discrimination* en fonction de la nationalité du touriste: les prix dans les musées, les transports et même les remontées mécaniques<sup>2</sup> seront revus. Diverses directives européennes en la matière sont adoptées à Bruxelles entre 1963 et 1995 et la Cour de justice de Luxembourg va veiller à leur application effective sur le terrain.

De plus, comme tout autre consommateur européen, le touriste *sera mieux informé* grâce à des guides dans toutes les langues indiquant des critères précis de qualité, des labels, des contrôles sur la qualité des eaux de baignades; *mieux protégé* pour les voyages à forfait, contre la surréservation, grâce aux consulats des États de l'Union pour tous les Européens... et pour sa santé, grâce à son formulaire E111, il pourra être soigné et hospitalisé sans que cela pose un quelconque problème administratif ou financier.

Autre objectif général, l'Europe va favoriser la libre-concurrence entre les entreprises et les travailleurs, non sans provoquer quelques réticences dans le secteur du tourisme.

Entre les entreprises, il sera progressivement admis la liberté d'établissement et la libre-concurrence que ce soit pour les tours opérateurs, les agences de voyages qui devront offrir des garanties et plus de choix aux touristes.

Monsieur François Servoin sera là pour expliquer une jurisprudence déjà abondante en la matière. Par ailleurs, les autorités communautaires vont chercher, et là très progressivement, à assurer la libre circulation et la libre concurrence entre les professionnels du tourisme. Cela concerne tous les prestataires de services et particulièrement les guides-interprètes, les moniteurs sportifs. Monsieur Arnaud Pinguet, particulièrement compétent en la matière, nous racontera toutes les péripéties qui ont mené, non sans difficultés, à un consensus entre les professionnels de tous les États européens et les services de la Commission.

Or, depuis quelques années, au niveau européen le secteur du tourisme a acquis ses lettres de noblesse. L'Europe ne peut plus refuser d'accorder au secteur de son économie qui enregistre le plus fort taux de croissance, la reconnaissance politique et stratégique qu'il mérite en raison de sa position économique et sociale.

C'est en effet une véritable politique qui se dessine progressivement, mais autour d'un objectif, d'un thème qui s'est révélé « fédérateur », notamment au Conseil des ministres européens de Lille : *un tourisme durable*. Non plus un tourisme qui s'adapte dans l'urgence à la croissance du tourisme de masse; ni un tourisme qui pourrait apparaître prédateur des ressources naturelles et de l'environnement; mais un tourisme qui doit savoir articuler un développement économique viable et préserver les « ressources »... touristiques pour les générations futures.

La montagne n'est pas absente de ce débat, notons à ce sujet que la réunion du Conseil national de la montagne a opté pour le développement durable le 5 février 2001 à Clermont-Ferrand<sup>3</sup>. Pour ce Conseil, la montagne doit bénéficier elle aussi de la politique d'aménagement du territoire en développant des conventions interrégionales de massif avec des préfets coordinateurs.

Pour cela des aides nationales et européennes ont été octroyées pour des pôles touristiques de moyenne montagne en valorisant des unités touristiques de moyenne montagne, l'agriculture de montagne et le transport intermodal pour accéder à ces massifs encore souvent isolés. C'est en quelque sorte un développement maîtrisé de l'agriculture et du tourisme destiné à répondre aux attentes des habitants. Cela pourrait se résumer à un slogan: *comment concilier «l'or bleu» et «l'or vert»?*

Monsieur Robert Estachy, responsable de secteur d'un Parc national de montagne nous expliquera comment cela est possible et compatible. Et monsieur Grégory Mollion, jeune enseignant à la faculté de droit et titulaire du DESS «Montagne», nous dira que c'est possible avec des activités sportives diversifiées.

Pour cela, l'Europe est prête à appuyer tous les acteurs (élus, professionnels, associations...) et les entreprises du tourisme qui, de plus en plus nombreux, proposent des activités et des services touristiques de qualité et diversifiés. Car le tourisme durable c'est aussi la création d'emplois attractifs et pérennisés (en améliorant la situation des salariés saisonniers et en inscrivant dans les textes la pluriactivité) dans les zones de montagne qui se sont trop longtemps désertifiées ou ponctuellement et localement trop fortement spécialisées.

## **B – LES AIDES EUROPÉENNES POUR ACCOMPAGNER CE TOURISME DURABLE**

L'Europe est prête à mobiliser à nouveau des moyens financiers considérables pour la période 2001-2006 afin d'accompagner ces mutations et ce développement<sup>4</sup>.

Les principales sources de financement de l'Union européenne en faveur du tourisme, en particulier dans les zones les moins prospères, sont les fonds structurels: le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FSE

(Fonds social européen) et le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole). Ces fonds ont pour vocation de répondre à des objectifs prioritaires.

Le tourisme de montagne est concerné par les Objectifs 2 et 3; l'Objectif 2 (qui regroupe les Objectifs 2 et 5b de la période 1994-1999) vise à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle. Il faut noter qu'il a été prévu un système d'aide transitoire pour les zones qui étaient éligibles aux Objectifs 4 et 5b de la période antérieure et qui ne le sont plus aujourd'hui. Et l'Objectif 3 qui est destiné à accompagner l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emplois. Précisons que cet objectif n'est pas zoné en France et concerne tous les massifs montagneux. Parallèlement à ces objectifs prioritaires, ont été reconduits quelques programmes d'initiatives communautaires qui ont déjà par le passé favorisé des projets dans des zones montagneuses touristiques: le programme INTERREG qui soutient toute coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale destinée à développer et à aménager le territoire ou encore les programmes LEADER pour favoriser le développement dans des zones rurales.

Diverses activités touristiques peuvent par ailleurs bénéficier d'aides à travers des programmes européens dans des domaines aussi variés que la protection de l'environnement, l'amélioration de la compétitivité des PME, les technologies de l'information et de la communication, la réhabilitation du patrimoine naturel etc. D'une façon générale, l'aide est apportée à des projets qui impliquent un partenariat entre des structures (entreprises, organismes, associations...) de deux États membres au moins. Ces derniers programmes cités sont essentiellement gérés au niveau de la Commission européenne (Direction générale entreprise, unité tourisme).

D'une manière générale, les fonds structurels apportent une aide non remboursable venant compléter des finance-

ments nationaux et régionaux. Et, fait unique dans notre histoire, cette programmation coïncide avec le calendrier de nos contrats de plan «État-Région» qui ont été signés en l'an 2000 dans toutes les régions.

Avec presque autant d'argent que durant la période précédente, les fonds structurels ont été programmés et arrêtés au sommet européen de Berlin en mars 1999, pour cette période 2000-2006. Pour coordonner ces aides et nos contrats de plan, un «cadrage» était nécessaire et, après de nombreuses négociations, il est sur le point de s'achever avant d'accueillir dans les guichets les nouveaux projets des acteurs locaux.

Monsieur Michel Hoeppe nous indiquera le résultat de cette mise en place au niveau de la Délégation régionale du tourisme en Rhône-Alpes et monsieur Alain Gueydan nous indiquera, au nom du Préfet régional, comment on envisage les évaluations de ces projets de développement du tourisme et les contrôles prévus voire même les sanctions.

Car conformément au droit communautaire général, l'État français est responsable de la gestion de ces multiples aides européennes et du respect des obligations et de la politique communautaire.

Or on peut s'interroger sur le fait que le message politique européen est parfois lointain ou complexe aux yeux des acteurs locaux. Ces derniers ne perçoivent pas toujours les subtilités, les orientations déterminées par les États de l'Union.

## **II. Ce «message» européen peut-il être entendu par tous les acteurs du tourisme de montagne ?**

La deuxième partie de la journée ne suffira pas à répondre à cette question car les explications sont multiples et les témoignages des responsables ici présents seront assez riches pour tenter de dégager quelques axes.

Les organisateurs ont prévu d'entendre des intervenants situés à différents niveaux administratifs et politiques: tout d'abord les représentants de l'État qui n'hésitent pas à parcourir les massifs montagneux pour servir de relais entre les pouvoirs publics (État-Europe) et les acteurs de terrain pour y apporter les éléments techniques. Ils ont la tâche délicate de rendre plus «disible» le message tout en répondant aux interrogations et problématiques des acteurs locaux. En effet, messieurs Léogier et Grojeanne nous indiqueront les apports respectifs des Fonds européens sur le terrain (FEOGA et FEDER pour l'un et FSE pour le second).

Avec madame Bon-Mardion et monsieur Estève, nous apprendrons comment les départements de la Savoie et de l'Isère peuvent être à la fois des relais et des soutiens (techniques et financiers) pour assurer le développement dans les massifs montagneux.

Enfin, pour préserver les équilibres géographiques dans les Alpes, nous entendrons à la tribune des témoignages de projets de développements localisés dans les Alpes du Sud avec d'une part un projet intercommunal dans la vallée de l'Ubaye avec monsieur Jean-Dominique Gondrand et l'exemple d'une station de sports d'hiver à savoir Pra-Loup qui nous sera présenté par monsieur Draguy Vojvodanovic. Dans les deux cas il s'agit de projets qui ont ou vont bénéficier d'aides européennes et nous aurons ainsi une meilleure connaissance des réalités locales.

Au-delà de ce programme prometteur, nous nous permettons d'apporter quelques remarques pour introduire ou même provoquer le débat. Car même si le tourisme de montagne est en position de leader aujourd'hui en France et en Europe, nous devons mesurer les contraintes actuelles sur le terrain pour mieux les surmonter et envisager le plus objectivement possible les perspectives.

### A – QUELLES SONT CES CONTRAINTES ?

La première caractéristique de la vie politique et administrative locale en France, c'est la multiplicité des acteurs, perceptible surtout dans les massifs alpins: nous avons 36500 communes, 2000 structures intercommunales, 95 départements, 22 régions, bref autant et même plus que tout le reste de l'Europe. C'est un record inégalé avec 500000 élus locaux et avec parallèlement 500000 associations qui gravitent en partie autour de ces collectivités territoriales. Nous mesurons déjà au départ la difficulté pour décider et coordonner les projets qui peuvent émerger<sup>5</sup>.

De plus, notons la multiplicité de relais et de guichets pour accompagner ces projets: tout d'abord les structures européennes, où l'on voit divers services prendre en charge les fonds, les programmes d'aide; ensuite les structures ministérielles qui sont elles aussi diverses, parfois même concurrentes pour servir de relais entre Bruxelles et les collectivités locales; et puis les diverses structures publiques ou privées qui sont tentées elles aussi d'accompagner, de guider, de conseiller et qui sont autant de guichets que les acteurs locaux seront tentés de consulter avant ou pendant l'action pour faire aboutir les projets. On mesure là les difficultés que peut rencontrer un porteur de projet entre la conception et la réalisation.

À cela, il faut ajouter la multiplicité et la complexité des règles juridiques en matière de tourisme, car tout projet

d'activité susceptible d'être proposé au public dans une zone montagneuse doit obéir à des règles de sécurité, d'hygiène et d'environnement. Or, dans ces secteurs, les normes européennes sont nombreuses et pas toujours transposées dans les délais prévus. À tel point que le Parlement français a dû récemment déléguer une partie de ses pouvoirs au gouvernement pour qu'il puisse plus rapidement transposer en droit français quelque 70 directives européennes restées en suspens.

Multiplicité, complexité et retard posent le problème de la *lisibilité* des règles juridiques quand ce n'est pas parfois un problème de *traçabilité*.

Nous ne pouvons nous empêcher d'illustrer notre propos en rapportant le témoignage d'un maire d'une commune des Hautes-Alpes dérouté par les normes successives en matière d'environnement: «après le Parc national des Écrins, l'arrivée des loups, *ils* en ont rajouté une couche avec Natura 2000»; ce «*ils*» anonyme et impersonnel était quelque peu révélateur d'interdictions successives venant d'ailleurs sans que l'on en sache trop l'origine. Seul un étudiant de DESS montagne ou à peu près, pouvait savoir qu'il s'agissait successivement d'une loi, d'une convention internationale et dans le 3<sup>e</sup> cas d'une directive européenne qui a d'ailleurs quelques difficultés à être transposée...

La conséquence de ce phénomène relativement récent peut se constater dans les communes rurales lorsque l'on voit les élus ensevelis sous cette «avalanche» de textes qu'ils ont le sentiment de ne pas toujours comprendre, aussi lorsque le projet sera déposé il devra subir des examens des services techniques de l'État et l'élu aura le sentiment de subir les procédures.

Autre conséquence, pour l'élu de montagne: le sentiment d'être parfois inquiet par la multiplicité des formules ou montages juridiques existants, car il devra s'y plier et attendre l'examen du dossier sans avoir la maîtrise des

délais ni du résultat. Et pourtant chaque projet devra rentrer «dans les rails» ou dans les «clous», comme on dit, des contrats d'objectifs, des contrats de plan, des contrats de montagne en attendant les contrats de pays ou les conventions interrégionales de massifs...

À tel point que dans certaines régions, essentiellement dans l'ouest de la France, les collectivités n'ont pas toujours utilisé l'ensemble des aides communautaires prévues entre 1994 et 1999. On estime à 20 milliards de francs, les sommes qui sont réparties à Bruxelles faute d'affectation ou faute de projets aboutis. Une telle somme devrait nous inciter à méditer sur les dysfonctionnements. Mais les acteurs du tourisme doivent parallèlement aussi s'adapter à de nouvelles réalités.

## **B – COMMENT ENVISAGER LES PERSPECTIVES DU TOURISME DE MONTAGNE EN 2001-2006 ?**

La tâche n'est pas facile et les réticences psychologiques sont à surmonter par nécessité.

- Il nous faut tout d'abord accepter le principe de la concurrence: concurrence entre les massifs tout d'abord, même s'ils se veulent complémentaires, s'ils proposent des produits touristiques s'adressant à des publics différents, les acteurs locaux doivent accepter le principe de se positionner et d'aller chercher des publics nouveaux hors de l'hexagone; concurrence entre les professionnels de la montagne. Même si historiquement nos professionnels ont été reconnus ils doivent désormais accepter la libre-circulation des travailleurs comme ils ont su – par intérêt – accepter la libre circulation des touristes. Ceux-ci sont de plus en plus exigeants en consommateurs avertis, aux professionnels peut-être de s'adapter pour maintenir la qualité. L'enjeu n'est pas de devenir le leader mondial mais de maintenir notre place de leader.

- Autre défi pour les acteurs locaux c'est d'accepter une meilleure coordination de nos services, on parle de fédérer, de mettre en réseau, c'est en quelque sorte le plus souvent de faire des économies d'échelle entre les prestataires de services pour informer, pour diffuser, pour agrandir, pour transporter; les exemples concrets ne manqueront pas d'être soulignés tout au long de cette journée.

- Enfin, il faut accepter la concertation et même le principe de négociation pour conduire les projets. Les autorités communautaires incitent au partenariat entre une diversité d'acteurs privés et publics, institutionnels et associatifs, et entre diverses zones géographiques, administratives et même transfrontalières afin d'appuyer des projets qui s'adressent à des populations plus importantes pour les rendre plus *viables* et par là plus *durables*<sup>6</sup>. Les élus ou les professionnels ne peuvent plus aujourd'hui s'isoler et vivre des psychodrames en cherchant à contrôler les projets et en réduisant les habitants à de simples spectateurs.

En définitive, les acteurs du développement touristique montagnard doivent accepter, pour la période à venir, de nouvelles règles du jeu; même si elles risquent de dérouter, les exemples passés ont montré qu'elles se sont révélées efficaces dans les massifs alpins.

Et les projets existent pour l'avenir, il faut les faire aboutir avec les aides techniques et financières qui sont programmées.

L'enjeu est bien de développer un tourisme de qualité qui puisse donner autant satisfaction aux habitants qu'aux visiteurs.

La montagne est de plus en plus recherchée par les touristes de tous les pays, mais ceux-ci sont de plus en plus exigeants et avec des attentes de plus en plus précises<sup>7</sup>.

L'offre doit pouvoir répondre à cette demande, alors ne manquons pas ce rendez-vous 2001-2006.

## NOTES

---

1. Cf. les déclarations du Conseil de Lille, revue *Espaces*, n° 177, décembre 2000, p. 13 et s.
2. Voir à titre d'exemple, l'arrêt du 15 mars 1994 – Affaire C 45-1993 ou aff. C.375/92 – *Activités de la Cour*, n° 10/94, p. 3-8.
3. Voir les indications sur cette réunion de Clermont-Ferrand dans la revue *Aménagement et Montagne*, n° 164, mars-avril 2001, p. 28 et s.
4. Cf. rapports de la Commission sur les mesures communautaires affectant le tourisme – Com. (1999) 344 final du 01/07/1999 – et Com (2000) 696 final du 07/11/2000.
5. Voir «Les aides européennes moins faciles à obtenir», *Aménagement et Montagne*, n° 165, mai-juin 2001, p. 165.
6. Cf. *Journal Officiel des communautés européennes*: Communication de la Commission: «Accroître le potentiel du tourisme pour l'emploi» – C178/3 du 23/06/1999.
7. Voir synthèse «La Montagne doit mieux s'adapter à la clientèle» dans la revue *Aménagement et Montagne*, n° 164, mars-avril 2001, p. 46 et s.