

# COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

SEC(71) 357 final

Bruxelles, le 29 janvier 1971

PROJET D'INVENTAIRE

DES PROBLÈMES DU TOURISME À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE

PROJET D'INVENTAIRE

DES PROBLEMES DU TOURISME A L'ECHELLE COMMUNAUTAIRE

S O M M A I R E

Note liminaire

Chapitre I - Les problèmes généraux du tourisme

- A. Propagande touristique.
- B. Durée de la saison touristique. Etalement des congés.
- C. Aspects de politique régionale et de politique agricole.
- D. Tourisme social.

Chapitre II - Les entreprises au service du tourisme

- A. Problèmes concernant l'accès ou l'intervention sur le marché
  - 1) L'élimination des restrictions au droit d'établissement et à la libre prestation des services
  - 2) Tourisme et transports
  - 3) Le problème des aides
- B. Problèmes concernant le fonctionnement des entreprises
  - 1) Problèmes concernant la main-d'oeuvre
  - 2) Problèmes concernant l'accueil des touristes

Chapitre III - Problèmes concernant directement les touristes eux-mêmes

A. Formalités aux frontières

- 1) Le contrôle des voyageurs et des bagages
- 2) Le contrôle des moyens de transport individuels
- 3) Le contrôle des devises

B. La sécurité sociale des touristes à l'étranger

- 1) Octroi des soins de santé aux touristes salariés
- 2) Octroi de soins de santé aux touristes non salariés

Chapitre IV - Problèmes d'information

---

NOTE LIMINAIRE

Le présent document constitue une mise à jour du "Projet d'inventaire des problèmes du Tourisme à l'échelon communautaire" établi en 1963.

Il n'a pas l'ambition d'analyser tous les aspects du tourisme, ni non plus de proposer des solutions (1). Il se limite à évoquer les problèmes les plus manifestes et à faire état des réalisations déjà acquises, à achever ou à entreprendre lorsque la voie est tracée dans le traité C.E.E. Enfin, il suggère certaines orientations possibles concernant une éventuelle action communautaire.

\*

\*

\*

Dans le cadre de ce rapport on considère comme tourisme tout déplacement et séjour en dehors du domicile habituel durant au moins vingt-quatre heures (2).

Le phénomène du tourisme a des aspects sociaux et économiques incontestablement positifs. Du point de vue social, il est un facteur non négligeable d'amélioration de la santé physique, d'élévation culturelle et sur le plan international de rapprochement des peuples. Dans le domaine intracommunautaire, il peut en outre contribuer efficacement au renforcement de l'esprit européen.

- 
- (1) De même le document n'examine pas pour tous les domaines si et dans quelles limites il existe des bases juridiques pour les Communautés d'intervenir dans le secteur du tourisme.
- (2) Voir en annexe la définition précise du touriste étranger, définition qui a été étendue au tourisme national. Il est à noter que cette définition économique du touriste ne préjuge pas la définition du terme "voyageur" dans la directive du Conseil 69/169 du 28.5.1969.

Pour caractériser la signification économique du tourisme dans la Communauté, on ne dispose malheureusement que de peu d'indicateurs utilisables, étant donné que les statistiques manquent d'homogénéité à l'intérieur de la Communauté. (voir Partie IV du rapport )

On peut cependant indiquer que selon certaines estimations le nombre de nuitées de touristes étrangers et nationaux dans l'hôtellerie de la Communauté a été de 400 millions en 1969, ce qui représente un accroissement de 60 % par rapport à 1959.

L'apport de devises est un autre indicateur de la signification économique. Mais alors que cet aspect du tourisme revêt pour certains pays de la Communauté une importance primordiale - l'Italie a enregistré par exemple un apport net de devises touristiques de plus d'un milliard de \$ en 1969 - la balance du tourisme de la Communauté est pratiquement équilibrée (+ 30 millions de \$ en 1968; - 80 millions de \$ en 1969).

\* \* \*

Le plan du document se divise en quatre chapitres ayant trait aux

- problèmes généraux au tourisme
- problèmes relatifs aux entreprises du tourisme
- problèmes concernant directement les touristes eux-mêmes
  
- problèmes d'information sur le tourisme.

## CHAPITRE I

### LES PROBLEMES GENERAUX DU TOURISME

Les quatre catégories de problèmes mentionnés dans ce chapitre :

- propagande touristique,
- durée des saisons touristiques (étalement des congés),
- aspects de politique régionale et de politique agricole,
- tourisme social,

peuvent être considérés comme des éléments essentiels d'une politique globale d'expansion du tourisme dans les pays de la C.E.E.

#### A.- Propagande touristique

##### a) Importance de la propagande dans le tourisme

Pour de nombreux pays, le tourisme constitue une véritable industrie nationale dont l'importance est comparable à celle des autres activités économiques. Par conséquent, la propagande touristique y est très développée.

Tous les Etats membres de la Communauté font de la propagande touristique dans les pays étrangers : les efforts déployés dans ce domaine sont considérés généralement comme efficaces et ils ont certainement favorisé le développement important du tourisme enregistré ces dernières années.

##### b) Actions communes de propagande

Chaque pays dispose d'une organisation touristique nationale, et il paraît difficile de bouleverser des structures nationales qui ont fait leurs preuves dans ce domaine, mais il serait sans doute souhaitable de combler des lacunes. A cet effet, il pourrait être utile d'étudier la création de bureaux communs dans certains pays

dans lesquels aucun des partenaires de la Communauté n'a jugé nécessaire d'établir un bureau national ou dans les pays où certains Etats membres ne disposent pas de bureau propre.

B. Durée de la saison touristique - Etalement des congés

La Commission est consciente du lien étroit existant entre l'étalement des vacances et l'utilisation optimum de l'équipement touristique et des moyens de transport. Elle remarque que les problèmes se posant dans ce domaine ont eu tendance à s'aggraver par suite de :

- l'accroissement rapide de la densité de la circulation automobile, embouteillages de trafic et accidents routiers notamment au début et à la fin des périodes de vacances;
- l'accroissement rapide du nombre des vacanciers (à titre d'exemple, 40 % de la population allemande s'est déplacé lors des vacances de 1969, très souvent à l'étranger, quote-part qui, selon certains experts, pourrait atteindre les deux tiers en 1980);
- l'arrêt de toute activité économique majeure dans certaines parties de la Communauté pendant les deux mois d'été.

Un étalement des vacances scolaires et industrielles et partant, un étalement de la saison touristique, s'impose donc désormais, non seulement dans l'intérêt d'une meilleure utilisation des investissements touristiques, mais en raison d'impératifs économiques généraux.

Avant de procéder à toute proposition ou recommandation en ce qui concerne les mesures susceptibles d'allonger les saisons touristiques, il serait opportun que les échanges de vues aient lieu avec les milieux gouvernementaux et les secteurs professionnels ou sociaux intéressés.

La fait que l'étalement des vacances scolaires et industrielles fait actuellement l'objet de discussions, voire de projets gouvernementaux, confirme l'intérêt de ces échanges de vues.

c) Aspects de politique régionale et de politique agricole

Le développement régional harmonieux des diversos de la Communauté est un des objectifs majeurs de celle-ci. Or le tourisme constitue un facteur important de ce développement. Dans la mesure où son évolution est croissante et qu'il s'oriente vers des régions en retard de développement, il contribue dans une mesure non négligeable à réaliser cet objectif, en drainant le pouvoir d'achat des régions riches vers les zones économiquement sous-développées en y attirant les investissements publics et privés et en améliorant ainsi le niveau de vie des populations de ces régions.

De plus, les régions touristiques et celles qui présentent des possibilités potentielles pour le devenir sont souvent des régions traversées par des frontières nationales. L'action communautaire y est alors doublement justifiée.

L'industrialisation et l'urbanisation accentuent de plus en plus les besoins en matière de "zones vertes". Certaines régions "défavorisées" de la Communauté, souvent à caractère essentiellement agricole, sont et seront amenées à répondre à l'expansion du tourisme. Dans ces régions, l'existence d'une population agricole excédentaire et la nécessité de diminuer les surfaces agricoles sont des facteurs susceptibles d'apporter une solution aux besoins croissants de main-d'oeuvre et d'aménagement du secteur touristique.

Les propositions de réforme de l'agriculture, soumises par la Commission au Conseil, prévoient à cet effet la cessation d'activités agricoles et l'affectation d'une partie des superficies agricoles retirées à la production à "des fins de boisement ou à des fins de détente et de la santé publique".

La Commission vient de charger un institut de recherche d'une étude plus large de la mission de dégager

les tendances générales pour les dix années à venir en ce qui concerne les possibilités du tourisme à contribuer au développement régional de la Communauté et à faciliter, dans son contexte régional, la réalisation de la réforme des structures agricoles.

Il s'agit notamment de dégager :

- 1) les possibilités qu'offre l'évolution croissante des divers types de tourisme pour le développement de certaines catégories de régions,
- 2) les régions susceptibles de profiter de cette évolution et qui présentent les potentialités leur permettant de répondre, dans des conditions économiquement saines, à la satisfaction de ces besoins de tourisme,
- 3) dans quelle mesure le tourisme peut contribuer, selon ses différents types et dans certaines régions, à la reconversion d'une partie de la main-d'oeuvre et de la superficie agricoles.

Les premiers résultats de cette étude devraient être disponibles en automne de l'année en cours.

#### D. - Le tourisme social

L'accès aux vacances et au tourisme des catégories de population disposant de ressources modestes constitue un phénomène de grande envergure dans les pays de la Communauté.

Toutefois, les enquêtes sur les vacances effectuées régulièrement dans les Etats membres révèlent que la proportion de la population partant

en vacances (1) ne progresse que lentement depuis quelques années, les "non-partants" étant principalement les personnes de faibles revenus et les familles nombreuses.

Il semble exister une demande potentielle importante. Pour y répondre de façon adéquate, une politique d'expansion au tourisme doit viser non seulement l'hôtellerie et les résidences secondaires, mais aussi ce qu'il est convenu d'appeler les "moyens d'hébergement complémentaire à caractère social" tels que le camping-caravaning, les auberges de jeunesse, les maisons familiales de vacances, villages de bungalows, gîtes ruraux, etc....., étant entendu que l'effort en ce domaine est à poursuivre tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Dans l'étude de ces problèmes la distinction doit être faite entre, d'une part, les initiatives de caractère commercial visant à répondre aux besoins et aux possibilités des nouvelles couches de la population accédant au tourisme, et, d'autre part, les réalisations de tourisme social dont les promoteurs sont des associations à but non lucratif (associations de tourisme populaire, syndicats, mouvements de jeunesse, organisations familiales, etc.....) bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics (prêts ou subventions de l'Etat), des collectivités locales, des institutions de sécurité sociale .....) et, dans de nombreux cas, associant aux activités de loisirs des activités sociales et culturelles.

Il convient de rechercher les moyens de satisfaire les besoins en matière de tourisme social et de tourisme des jeunes, l'offre étant loin de répondre à la demande. Cette recherche ne peut qu'être facilitée par une confrontation, sur le plan communautaire, des expériences et programmes nationaux en ce domaine notamment quant au financement des équipements nécessaires.

Au niveau communautaire, il paraît en outre opportun d'étudier :

- les moyens d'accroître les investissements touristiques de caractère social dans les régions moins développées,
- les possibilités d'investissements à l'étranger de capitaux provenant des pouvoirs publics.

---

(1) Cette proportion était en 1969 de 40 % en Allemagne, de 42,8 % aux Pays-Bas, de 42,7 % en France et, en Italie, de 26 % en 1968.

## CHAPITRE II

### LES ENTREPRISES AU SERVICE DU TOURISME

Les problèmes relatifs à l'expansion du tourisme intéressent les entreprises; aussi bien en ce qui concerne leur possibilité d'intervention sur le marché (droit d'établissement et libre prestation des services, transports, etc.....,) que pour ce qui a trait à leur fonctionnement ultérieur, notamment en matière de disponibilité d'un personnel qualifié et des moyens à mettre en oeuvre pour accueillir les touristes dans les meilleures conditions possibles.

#### A. Problèmes concernant l'accès ou l'intervention sur le marché

1. Le droit d'établissement et la libre prestation des services
  - a) Etat d'exécution des programmes pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

La possibilité offerte aux entreprises de pouvoir s'établir ou de prêter leurs services dans tous les Etats membres de la Communauté constitue un élément extrêmement positif pour le développement du tourisme. La réalisation effective de ces deux libertés suppose que soient éliminées toutes les restrictions fondées sur la nationalité et, lorsque cela s'avère nécessaire, qu'il soit en outre procédé à une coordination des législations qui dans les différents Etats membres régissent les activités concernées.

Les travaux ont été engagés et se poursuivent encore sur base de deux programmes généraux arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission le 18 décembre 1961.

En ce qui concerne les activités ayant un rapport plus ou moins direct avec le tourisme, la situation est actuellement, pour l'essentiel, la suivante :

- agences de voyages : libération prochaine

Les deux directives (suppression des restrictions et mesures transitoires) relatives aux auxiliaires des transports qui couvrent également les agences de voyages sont actuellement devant le Conseil. Une directive "Coordination des dispositions législatives" est envisagée.

- affaires immobilières : directive suppression des restrictions arrêtée par le Conseil le 12 janvier 1967.

- hôtels, terrains de camping, restaurants et débits de boissons : directive suppression des restrictions et mesures transitoires arrêtées par le Conseil le 15 octobre 1968.

- paiement de la prestation : directive arrêtée par le Conseil le 31 mai 1963 supprimant toute prohibition ou gêne au paiement de la prestation lorsque les échanges de services ne sont limités que par des restrictions aux paiements y afférents.

- services récréatifs ( ce groupe comprend notamment les arènes, établissements de bains, clubs de golf, établissements de jeux, clubs de yachting, etc.....)

directive suppression des restrictions et mesures transitoires transmises début 1970 par la Commission au Conseil.

- moniteurs de sports : les propositions de directives - suppression des restrictions - reconnaissance des diplômes - coordination - seront probablement transmises au Conseil en 1971.
- transports par route et par voie navigable : trois propositions de directives concernant la liberté d'établissement ont été transmises par la Commission au Conseil début 1970.
- transports maritimes et aériens et par chemin de fer (établissement) : (pour mémoire)

b) Problèmes particuliers

- i. La faculté de coordonner des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière d'accès aux activités non salariées a soulevé le problème de l'opportunité de créer un statut européen pour les agences de voyages. Cette branche d'intermédiaires de transport souffrirait en effet du fait que nombre d'agences, de clubs et de compagnies de transport de voyageurs par autocar, se présentent au public comme intermédiaires touristiques sans posséder la compétence technique requise et sans même offrir les garanties professionnelles ou financières suffisantes. Les milieux intéressés souhaitent en conséquence la création d'un statut européen. La Commission étudiera une telle initiative dès que les directives auxiliaires des transports actuellement devant le Conseil seront arrêtées.
- ii. Les travaux engagés par la Commission en matière de droit des sociétés, qu'il s'agisse de coordination des droits nationaux (fondés sur les dispositions de l'article 54/3) ou encore de l'élimination des obstacles juridiques aux fusions transnationales ou enfin de la création d'une Société Européenne, sont susceptibles de présenter un intérêt pour les sociétés qui souhaitent étendre leurs activités au-delà de leurs frontières nationales. Le développement des chaînes d'hôtels constitue à cet égard un très bon exemple.

## 2. Tourisme et Transport

Dans le cadre de la politique commune des transports, plusieurs actions de la Communauté intéressent de manière directe ou indirecte le développement du tourisme.

a) Parmi celles-ci, il convient notamment de citer les mesures suivantes qui ont eu un effet incontestable à l'égard du développement du trafic touristique à l'intérieur de la Communauté.

- Le règlement du Conseil du 28 juillet 1966 (1) concernant l'introduction de règles communes pour les transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus, qui définit, d'une part, sur la base de critères communs les différentes catégories de transports de voyageurs, à savoir le service régulier, le service de navette et le service occasionnel et qui, d'autre part, a exempté à partir du 1.1.1969, la plupart des services occasionnels entre Etats membres, de l'autorisation.

- Le règlement du Conseil du 4 juin 1970 (2) concernant les aides accordées aux transports par chemin de fer, qui n'excluent pas la possibilité d'octroi d'aides à des fins touristiques.

- La décision du Conseil du 28 février 1966 (3), instituant une procédure de consultation de la Commission avec les Etats membres sur les projets d'intérêt communautaire en matière d'investissements d'infrastructure de transport, permet à celle-ci d'examiner, entre autre, si les projets qui lui sont communiqués par les Etats membres répondent aux exigences de développement du trafic touristique communautaire.

b) En deuxième lieu, plusieurs règlements qui ont été proposés par la Commission visent directement à favoriser le développement du trafic touristique intracommunautaire.

./..

---

(1) Règlement n° 117/66/CEE - J.O. n° 147 du 9.8.1966

(2) Règlement n° 1107/70/CEE - J.O. n° L 130 du 15.6.1970

(3) Décision n° 161/66/CC - J.O. n° 42 du 8.3.1966

Il s'agit notamment des propositions suivantes :

- La proposition de règlement concernant l'introduction de conditions d'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports internationaux et nationaux, (1) soumet l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route à certaines conditions de capacité professionnelle, financière, etc. qui auront certainement comme effet d'améliorer les prestations des services d'autocars de tourisme au profit des usagers.

- De même, la proposition de règlement du Conseil relatif à l'établissement de règles communes pour les services réguliers entre Etats membres effectués par autocars et par autobus (2), favorisera sur le plan communautaire, l'intégration des transports de voyageurs par route et améliorera ainsi l'organisation de ces services.

- En outre, la proposition de règlement relatif à l'établissement de règles communes pour les services de navette effectués par autocars entre les Etats membres sera appelé à jouer un rôle non négligeable pour le développement du tourisme intracommunautaire (3).

c) Enfin, plusieurs actions qui sont actuellement envisagées par la Commission dans le domaine du transport pourraient avoir, à l'avenir, une incidence directe sur le développement du tourisme.

- Les services de la Commission examinent le problème de l'établissement de règles communes pour l'accès aux transports nationaux de voyageurs par route qui porterait en principe sur les catégories de transports visées par la réglementation communautaire concernant les transports internationaux.

- Les services de la Commission préparent également des propositions concernant l'établissement de règles communes pour l'accès à la profession d'auxiliaires de transport, y inclus les agences et bureaux de voyage et de leur exercice qui auront une incidence favorable sur le développement du tourisme.

./..

---

(1) J.O. n° C 95 du 21.9.1968

(2) J.O. n° C 123 du 19.9.1969

(3) J.O. n° C 33 du 21.3.1970

- En outre, l'action de la Communauté, en ce qui concerne les infrastructures de transports a jusqu'à présent revêtu un caractère relativement limité : elle s'est exercée dans le cadre de la décision du Conseil du 28 février 1966 instituant une procédure de consultation en matière d'investissements d'infrastructure. La Commission envisage de faire prochainement des propositions visant à élargir cette action et à lui donner un caractère plus communautaire.

- Enfin, en matière de circulation routière, les services de la Commission examinent les possibilités d'élaboration de propositions concernant la limitation du trafic des véhicules lourds pendant certaines périodes et notamment pendant les périodes de weekend, sur la base de l'importance de la circulation touristique, ainsi que la pleine reconnaissance réciproque, entre Etats membres, des permis de conduire nationaux, ce qui faciliterait remarquablement les déplacements de touristes.

### 3. Les aides d'Etat en faveur du tourisme

Les aides d'Etat en faveur du tourisme peuvent revêtir des formes très variées, aussi bien quant à leur point d'impact (aides aux collectivités locales, interventions visant le développement d'infrastructures, d'installations sportives, aides à la formation professionnelle, aides aux entreprises de tourisme, agence de voyage, construction hôtelière, grands groupes financiers qui aménagent des camps de vacances ou qui organisent l'exploitation touristique d'ensembles plus vastes), que du point de vue des régimes d'aides utilisés (régimes spécifiques d'aides aux activités et à l'industrie du tourisme, ou bien l'insertion dans des régimes généraux d'aides à finalité régionale de modalités et d'instruments d'aides appropriés). Cette variété se rencontre d'ailleurs aussi dans les formes d'aides et les modalités de leur application.

Il est évident que ces interventions ne sont pas toutes de nature à influencer le jeu de la concurrence et les échanges. Ce ne sont que les aides accordées par les Etats qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions qui relèvent du champ d'application de l'article 92 CEE.

En principe favorable à l'utilisation de ces moyens de développement régional que constituent ces aides en faveur du tourisme, la Commission doit évidemment avoir une vue d'ensemble sur toutes les aides à finalité régionale car ce n'est que dans le contexte de l'ensemble de l'action menée par un Etat en faveur d'une région que se situe l'appréciation de la Commission.

**B. Problèmes concernant le fonctionnement des entreprises.**

La plupart des problèmes qui se posent en matière de fonctionnement des entreprises touristiques sont des problèmes nationaux et leur solution est du seul ressort de la compétence des gouvernements.

Cependant, dans certains cas, ces problèmes ont des aspects internationaux, et il faudrait examiner si des solutions communautaires pourraient être envisagées.

Une première série concerne les problèmes de main-d'oeuvre, une seconde l'accueil des touristes.

**1. Problèmes concernant la main-d'oeuvre.**

A cet égard, les problèmes de circulation et d'emploi et ceux de formation professionnelle ont un aspect d'intérêt international déjà consacré par les dispositions générales du Traité dans ces matières.

**a) Libre circulation et emploi.**

- a<sup>1</sup> Depuis le 15 octobre 1968, les dispositions communautaires portant réalisation intégrale de la libre circulation des travailleurs sont entrées en vigueur (1). Elles confèrent le droit d'accéder à l'emploi librement, dans les mêmes conditions que les nationaux. Ces dispositions, en libérant les déplacements des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, constituent un élément important pour le développement du tourisme dans les pays communautaires.

Ces dispositions tendent notamment à obtenir une meilleure transparence des marchés de l'emploi de la Communauté, au niveau où s'effectue la compensation, c'est-à-dire au niveau de la profession, ce qui permet pour les professions du tourisme de disposer d'une main-d'oeuvre plus adéquate à l'intérieur d'un marché constitué par les six Etats membres.

.../...

---

(1) Règlement 16/2/68 - J.O. L 257 du 19 octobre 1968.

De leur côté, les travailleurs de ces professions disposent de plus larges possibilités de trouver un emploi convenant à leur qualification professionnelle.

- a<sup>2</sup> A propos de l'emploi, se posent surtout des problèmes d'emploi hors saison. Il est, en effet, à remarquer que les régions touristiques à développer disposent généralement d'excédents de main-d'oeuvre, que le développement du tourisme doit avoir précisément pour effet de résorber en créant sur place des possibilités nouvelles d'emploi. Au cas où ces nouveaux emplois ne peuvent être que des emplois saisonniers, se pose le problème d'utiliser ces travailleurs en dehors de la saison. Il pourrait être examiné dans quelle mesure ces travailleurs pourraient faire l'objet d'un reclassement ou se voir proposer un travail saisonnier complémentaire dans d'autres régions; les organismes nationaux du tourisme pourraient collaborer à cette action

Une solution partielle de ce problème résulterait également de l'étalement des vacances qui permettrait un allongement de la durée des saisons touristiques.

On peut ajouter que le recrutement de la main-d'oeuvre pour les activités relevant du tourisme, en particulier l'hôtellerie et la restauration, sera sans doute facilité dans le cadre de la compensation entre les Etats membres par le système européen de diffusion des offres et des demandes d'emploi, système qui comporte en particulier l'utilisation d'un langage commun permettant l'exploitation des données, soit en clair, soit par ordinateur.

b) La formation professionnelle.

L'action de la Communauté en vue de promouvoir la formation professionnelle dans le secteur du tourisme peut être fondée,

.../...

comme pour tous les secteurs de l'économie, sur les articles 50, 118 et 128 du traité de Rome, ainsi que sur la décision du Conseil du 2 avril 1963, prise en application de l'article 128 et portant établissement des principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle.

Cette action doit viser aussi bien la formation des jeunes que le perfectionnement continu des adultes, ainsi que la formation des cadres et du personnel enseignant. Elle pourrait s'orienter principalement dans les directions suivantes :

b 1) La promotion et l'harmonisation de la formation professionnelle.

L'adaptation de l'enseignement professionnel et technique à l'évolution économique, technique et sociale semble particulièrement nécessaire dans ce secteur dont plusieurs branches sont passées au cours de ces dernières années, du stade artisanal au stade industriel et où l'extension et la diversification des activités en rapport avec le tourisme ont entraîné à la fois une augmentation des besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de formation.

Cette action pourrait consister notamment dans l'organisation au niveau communautaire d'échanges d'informations et d'expériences relatifs à ces domaines, dans la promotion de méthodes pédagogiques modernes susceptibles de rendre l'enseignement plus efficace. C'est particulièrement dans le domaine de l'acquisition des connaissances linguistiques que cette dernière action serait indiquée, en raison de la mobilité de cette main-d'oeuvre et du fait qu'elle est régulièrement en contact avec une clientèle internationale.

En ce qui concerne l'harmonisation de la formation professionnelle, elle implique, en particulier, dans ce secteur, des efforts en vue du rapprochement des niveaux de formation - condition essentielle pour que puisse être réalisée la libre circulation des travailleurs - ainsi que de la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres.

.../...

b 2) Les échanges de jeunes travailleurs.

Les échanges de jeunes travailleurs sous forme de stages à l'étranger sont tout particulièrement souhaitables dans le secteur du tourisme. Ils permettent, en effet, aux jeunes travailleurs, non seulement de compléter leur expérience professionnelle, mais aussi d'approfondir ou d'étendre leurs connaissances linguistiques, de connaître les conditions de vie, les habitudes, les traditions des populations d'autres pays.

Ces échanges peuvent être facilités par les dispositions du "Premier programme commun pour favoriser l'échange de jeunes travailleurs au sein de la Communauté", adopté le 8 mai 1964, conformément à l'article 50 du traité de Rome, par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. La Commission collabore à ces échanges en recevant des groupes de jeunes au début et à la fin de leur stage à l'étranger.

2. Problèmes concernant l'accueil des touristes.

Dans ce domaine, l'aspect international des problèmes est a priori beaucoup moins évident qu'à propos de l'emploi des travailleurs et, toutefois, la solution de certains problèmes peut être recherchée sur un plan international, quand elle intéresse en premier chef les touristes étrangers pour :

- a) leur information
- b) leurs relations juridiques avec les entreprises
- c) leurs frais financiers.

a) Information des touristes : classement des hôtels et tarifs.

Un problème qui déroute souvent les touristes à l'étranger et leur crée des difficultés en étant source d'erreurs et d'insatisfaction, est celui de la diversité des réglementations et des pratiques en matière de classement des hôtels. En effet,

.../...

les touristes ne trouvent pas dans certains hôtels tout le confort attendu en raison de leur classement et des tarifs appliqués.

Il semble opportun de procéder à la coordination des dispositions en la matière sur le plan communautaire.

b) Relations juridiques entre touristes et entreprises.

Les rapports entre les touristes et les entreprises à leur service (transports, accueil) peuvent donner lieu à certaines contestations, à certains litiges, élevés parfois jusqu'en justice; à cet égard, on a cité les problèmes d'assurances bagages, la responsabilité des hôtels pour les objets perdus dans les hôtels.

Il ne semble pas cependant qu'en fait, dans les circonstances actuelles, ces virtualités se traduisent par des difficultés majeures réelles pour les touristes internationaux. Toutefois, on souhaiterait aussi à ce sujet l'avis des responsables nationaux du tourisme.

Il convient à ce propos de noter que le Conseil de l'Europe a pris l'initiative de travaux en vue d'unifier le régime de certains contrats intéressant très directement le tourisme (responsabilité de l'hôtelier, contrats des agences de voyage, etc...).

Enfin, on doit rappeler que toutes les relations juridiques qui peuvent exister entre les touristes et les différents prestataires de services sont prises en considération par la Convention du 27 septembre 1968, sur la compétence judiciaire et l'exécution des jugements. Cette convention, basée sur l'article 220 du traité C.E.E., est en cours de ratification.

.../...

c) Frais financiers.

Dans le passé, les responsables nationaux du tourisme avaient attiré l'attention de la Commission sur le problème des tarifs et des conditions de transport, tout particulièrement par chemin de fer. Ils estimaient souhaitable de rechercher "l'unification des tarifs et conditions de transport par fer entre les six pays" par une entente des réseaux, notamment en ce qui concerne les conditions spéciales pour les groupes et pour les enfants.

La réalisation de ces vœux, sur les bases les plus libérales, contribuerait certainement au développement du tourisme intra-communautaire, mais elle requiert l'accord des entreprises elles-mêmes; dans la mesure où une entente entre réseaux ne serait pas possible et où de telles dispositions seraient imposées par les Etats aux sociétés de chemin de fer, elles devraient alors être compensées par des indemnités correspondantes.

### CHAPITRE III

#### PROBLEMES CONCERNANT DIRECTEMENT

#### LES TOURISTES EUX-MEMES

En ce qui concerne directement les touristes eux-mêmes, deux grandes catégories de problèmes ont retenu l'attention de la Commission.

La première se rapporte aux difficultés que peut rencontrer le touriste quand il franchit une frontière.

La seconde aux problèmes posés par les maladies ou les accidents survenus aux touristes pendant leur séjour dans un autre Etat membre.

#### A. Formalités aux frontières

Les voyageurs pénétrant sur le territoire douanier de la Communauté ou franchissant les frontières intracommunautaires doivent encore se soumettre à l'accomplissement de certaines formalités et contrôles :

- contrôles des voyageurs et des bagages
- contrôle des moyens de transport individuels
- contrôle des devises.

#### 1. Contrôle des voyageurs et de leurs bagages

Pour développer le tourisme entre Etats membres, la Commission leur a adressé le 21 juin 1968 une recommandation <sup>(1)</sup> en vue de simplifier les méthodes de contrôle auxquelles sont assujettis les voyageurs lors du franchissement des frontières intracommunautaires afin :

- d'éviter les arrêts systématiques aux frontières intracommunautaires en informant, notamment grâce à la coopération administrative des autorités douanières des six Etats membres, les personnes franchissant une frontière intracommunautaire, des franchises dont elles peuvent bénéficier et des obligations auxquelles elles sont astreintes en pénétrant sur le territoire d'un autre Etat membre ;

---

(1) J.O. L/167 du 17.7.68 page 16.

- de ne pas procéder aux frontières intracommunautaires au contrôle des voitures de tourisme et des voyageurs que dans des circonstances exceptionnelles, dès lors qu'il ne s'agit pas de frontaliers ;
- de faire disparaître matériellement aux frontières intracommunautaires les barrières actuellement placées devant les bureaux de douane.

Dans l'optique de la Commission, cette recommandation concerne tous les genres de contrôles (douane, police etc..). Jusqu'à présent, seule l'Allemagne s'est déclarée prête à accepter cette recommandation; mais il a été constaté qu'en pratique, il n'en avait pas été ainsi. La Commission vient de demander aux Gouvernements des Etats membres les raisons qui pourraient les empêcher d'adopter les mesures d'assouplissement préconisées quel que soit le domaine sur lequel elles portent.

Sans vouloir minimiser l'importance des formalités et contrôles subsistants, il convient cependant de présenter les facilités prévues en faveur des voyageurs. Il s'agit essentiellement des cas suivants :

- Importation temporaire principales

La Convention de New-York du 4 juin 1954 sur les facilités douanières en faveur du tourisme prévoit l'importation en franchise temporaire des effets personnels importés par un touriste dès lors qu'ils se trouvent sur lui ou dans ses bagages et qu'ils soient réexportés.

Par effets personnels, il faut entendre tous vêtements et "autres articles" neufs ou usagés dont un touriste peut personnellement et raisonnablement avoir besoin au cours de son voyage. La dite convention prévoit en outre que parmi ces autres articles on peut inclure toute une série d'objets à condition qu'ils puissent être considérés comme étant en cours d'usage par exemple (bijoux personnels, appareil photographique, appareil cinématographique, machine à écrire, jumelles etc..).

- Importation en transit et exportation

Cette même Convention prévoit l'importation en transit sans titre d'importation temporaire des souvenirs de voyage jusqu'à la limite d'une valeur totale de 50 dollars américains; ils peuvent être exportés avec dispense de formalités ou contrôle des changes, dans la limite de 100 dollars américains.

- Importation définitive

A la suite de l'achèvement de l'union douanière le 1er juillet 1968, des études ont été entreprises en vue d'accroître sur les plans douanier et fiscal les facilités auxquelles peuvent prétendre les voyageurs en provenance d'un Etat membre ou d'un pays tiers.

a) Facilités accordées aux voyageurs en provenance d'un Etat membre

Le Conseil a approuvé le 28 mai 1969 <sup>(1)</sup> une directive qui prévoit une franchise pour les marchandises n'ayant pas de caractère commercial, contenues dans les bagages personnels des voyageurs pour autant que la valeur de ces marchandises n'excède pas 75 UC. par personne, ce montant pouvant être limité à 20 UC. pour les voyageurs âgés de moins de 15 ans.

En outre, sans préjudice des dispositions nationales applicables en la matière aux voyageurs ayant leur résidence hors d'Europe, des franchises quantitatives sont prévues pour les produits suivants soumis aux accises :

i. tabac :

200 cigarettes ou 100 cigarillos ou 50 cigares ou 250 grammes de tabac à fumer ;

ii. Boissons alcooliques :

une bouteille standard pour les boissons distillées et boissons spiritueuses d'un degré alcoolique supérieur à 22° ou deux litres pour les boissons distillées et boissons spiritueuses, apéritifs

(1) Directive 69/109 CEE du 28.5.69 (J.O. L/133 du 4.6.69 page 6)

à base de vin ou d'alcool d'un degré alcoolique égal ou inférieur à 22°, les vins mousseux, vins de liqueur et vins tranquilles.

Il est actuellement question d'élargir les franchises fiscales dans les relations intracommunautaires.

b) Facilités accordées aux voyageurs en provenance d'un pays tiers

En vertu d'un règlement du Conseil du 23 juillet 1969,<sup>(1)</sup> relatif au traitement tarifaire des marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs, et de la directive fiscale du 28 mai 1969, les marchandises n'ayant pas de caractère commercial contenues dans les bagages personnels des voyageurs, en provenance de pays tiers, sont admises en franchise de tous droits et taxes lorsque leur valeur globale n'excède pas 25 UC par personne ; ce montant pouvant être réduit à 10 UC pour les voyageurs âgés de moins de 15 ans.

Des limites quantitatives prévues pour l'importation en franchise de certains produits (tabac, alcool..) en trafic intracommunautaire sont valables pour les voyageurs ayant leur résidence en Europe. Lorsqu'il s'agit de voyageurs ayant leur résidence hors d'Europe, les quantités fixées pour les produits de tabac sont doublées. Lorsque les franchises visées ci-dessus sont épuisées, un droit de douane forfaitaire de 10 % est applicable dans la limite de 85 UC, les taxes fiscales étant calculées à leur taux normal.

ooo

Il est à noter que le régime des franchises s'applique aux voyageurs, terme qu'il faut entendre dans un sens plus large que le mot "touriste" tel qu'il est défini par l'article 1 de la Convention de New-York. Il n'est notamment pas nécessaire que le "voyageur" séjourne 24 heures dans le pays pour profiter de la franchise ni qu'il ait une résidence en dehors du pays qui accorde la franchise.

Ceci étant, un certain élargissement des facilités actuelles est à envisager afin notamment d'accroître le montant de la

---

(1) Règlement CEE 1544/69 du Conseil du 29.7.69 (J.O. L/191 du 5.8.69.

franchise fiscale prévue dans les échanges intracommunautaires. En outre, il conviendra de préciser le régime à appliquer aux frontaliers, question qui n'a pas été réglée avec précision dans les deux textes mentionnés plus haut.

2) Le contrôle des moyens de transport individuels

Parmi les contrôles aux frontières, il convient de citer celui de la carte verte d'assurance. Pour supprimer ce contrôle, la Commission a transmis au Conseil, le 24 juin 1970, une proposition de directive qui, pour permettre une telle suppression, prévoit que l'assurance "responsabilité civile" des véhicules automoteurs est rendue obligatoire et que les polices d'assurances devront couvrir les dommages causés sur les territoires des différents Etats membres conformément aux lois de ces pays.

3) Contrôle des devises

Le contrôle de devises peut également constituer un obstacle à l'expansion du tourisme. La délivrance de devises pour le tourisme n'a pas fait l'objet, jusqu'à présent, d'un engagement de libération entre les Etats membres.

Il n'existe aucune limitation quantitative à l'achat de devises à des fins touristiques en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas. En Italie, la réglementation permet aux résidents d'obtenir pour leurs dépenses de tourisme à l'étranger des devises dans la limite d'un plafond de 1.000.000 de lires par personne et par voyage; ce montant ne peut être considéré comme exerçant un effet restrictif.

En France - où tout contrôle sur les allocations touristiques avait été supprimé au début 1967 - des mesures restrictives de caractère temporaire ont été réintroduites en mai 1968. Ces restrictions ont, cependant, été assouplies et depuis le mois d'août 1970 les résidents se rendant à l'étranger peuvent se procurer à chaque voyage, dans la limite de deux voyages<sup>par an</sup>, une allocation de devises d'un montant maximum de 1.500 francs. De plus, ils sont autorisés à emporter, par voyage, 500 francs en billets de la Banque de France.

Il y a lieu, toutefois, de souligner qu'en l'absence d'une réglementation communautaire en la matière il est possible, actuellement, pour tout Etat membre de supprimer ou réduire unilatéralement, en cas de difficultés, la délivrance de devises. Par conséquent, en vue de pallier aux inconvénients qui résultent de cette situation, il paraît opportun d'envisager au niveau communautaire des règles dont le contenu consisterait, notamment,

à éviter que puissent être introduites de nouvelles restrictions. Il est évident, cependant, que si les difficultés économiques étaient de nature à justifier le recours aux clauses de sauvegarde prévues par le Traité, il serait possible par une procédure communautaire, de suspendre ou de limiter les obligations découlant de telles règles.

B. La sécurité sociale des touristes à l'étranger

Les cas de maladies ou d'accidents de touristes à l'étranger n'étant pas rares, il serait opportun que tous les touristes qui bénéficient d'un régime d'assurance sociale dans leur propre pays puissent bénéficier des mêmes avantages quand ils se trouvent comme touristes dans un autre pays de la Communauté.

Deux cas principaux se posent à ce sujet :

1. le cas des touristes salariés
2. le cas des touristes non salariés

1. Octroi de soins de santé aux touristes salariés

Pour les travailleurs migrants, le règlement n° 3 relatif à la sécurité sociale de ces travailleurs dispose qu'un travailleur salarié ou assimilé, affilié à une institution de l'un des Etats membres, bénéficie des prestations, lors d'un séjour temporaire sur le territoire d'un autre Etat membre, lorsque son état vient à nécessiter immédiatement des soins médicaux, y compris l'hospitalisation. Ces dispositions sont applicables aux membres de la famille du travailleur.

Une interprétation extensive de cette disposition a été donnée par l'arrêt 75/63 (Unger) rendu le 19 mars 1964 par la Cour de Justice des Communautés européennes, en vertu duquel les salariés ou assimilés, non travailleurs migrants, bénéficient des droits prévus par cette disposition, quel que soit le motif de leur séjour dans un autre Etat membre (tourisme, congé, etc.). Il est à noter que le terme "travailleur salarié ou assimilé" recouvre notamment, outre les travailleurs salariés proprement dits, les titulaires d'une pension ou d'une rente au titre d'une législation applicable à tous les salariés et les membres de leur famille.

2. Octroi de soins de santé aux touristes non salariés

Dans le cas de touristes non salariés, il faut distinguer deux cas :

- a) si les touristes appartiennent à une catégorie soumise à une assurance obligatoire, dans l'état actuel de la réglementation

ils ne peuvent bénéficier, sauf stipulations expressément prévues de leur régime, des prestations sociales en cas de maladie ou d'accident survenu à l'étranger. Il serait souhaitable qu'une solution plus favorable soit envisagée dans le cadre d'un système de coordination des régimes de sécurité sociale pour travailleurs indépendants, analogue au système institué pour les travailleurs salariés par les règlements Nos 3 et 4 ;

- b) en ce qui concerne les touristes qui ne bénéficient pas dans leur pays d'origine d'un régime d'assurance obligatoire, il est bien entendu que ce sont les clauses de leur éventuel contrat d'assurance privé qui déterminent leurs droits en matière de santé; s'agissant de contrats privés, il ne semble pas qu'il soit possible d'envisager de coordination pour faire bénéficier automatiquement de prestations les touristes en déplacement à l'étranger.

CHAPITRE IV

PROBLEMES D'INFORMATION

Pour le tourisme, comme en tout autre domaine de la vie économique, il est de la plus haute utilité de posséder les éléments d'information nécessaires pour apprécier les situations actuelles, les traits caractéristiques des évolutions en cours et les besoins de professionnels et de consommateurs (les touristes, en l'occasion).

Il s'y ajoute un intérêt plus particulier de disposer d'un maximum d'informations sur le tourisme, à savoir, les besoins ouverts pour les travaux en matière de prospective sur le plan des transports : une étude des besoins futurs de transports entre grandes agglomérations sera entreprise prochainement <sup>(1)</sup> et cette étude nécessitera des informations très nombreuses sur les facteurs influant sur les trafics de voyageurs et donc sur le tourisme.

Pour la Commission, il apparaît souhaitable à ce stade de faire porter les efforts sur les informations statistiques.

A cet égard, l'attention doit tout d'abord être attirée sur le fait que, même aux échelons nationaux, il n'existe pas actuellement de statistiques complètes de tourisme centralisées et harmonisées : les divers renseignements qui peuvent intéresser cette activité se trouvent répartis dans des publications et sous des formes aussi nombreuses que disparates.

A l'échelon international, un travail important est réalisé en ce domaine par le "Comité du Tourisme", de l'O.C.D.E.

---

(1) dans le cadre des travaux engagés à l'initiative de la Communauté par 15 pays européens en matière de coopération scientifique et technique.

Toutefois, les services de l'O.C.D.E. eux-mêmes reconnaissent que les données recueillies ne sont pas toujours établies de façon rigoureuse et qu'en outre, elles ont assez souvent des champs d'application différents d'un pays à l'autre, ce qui rend très difficiles les comparaisons internationales.

A l'échelon communautaire, l'objectif à poursuivre pourrait être d'améliorer et compléter les statistiques existant actuellement.

Pour ce faire, l'Office Statistique des Communautés européennes a créé un groupe de travail composé de représentants des offices statistiques et des commissariats au tourisme. Ce groupe a pour tâche d'améliorer notamment les statistiques communautaires sur les nuités, la durée moyenne de séjour, l'utilisation de la capacité d'hébergement, etc. Il est en outre envisagé d'effectuer des enquêtes par sondage sur la manière dont les habitants de la Communauté passent leurs vacances.

Il convient, toutefois, de noter que les progrès dans le domaine statistique, sont conditionnés par le renforcement des moyens dont peuvent disposer, tant sur le plan du personnel et de l'organisation des services, qu'en matière financière, les instances nationales ayant pour mission d'établir des statistiques sur le tourisme.

DEFINITION DU TOURISME

recommandée par les Experts statisticiens de la Société des Nations en 1937 et adoptée par le Comité du Tourisme de l'OECE/OCDE. Est considérée comme touriste

" toute personne en déplacement pour une durée d'au moins 24 heures dans un pays autre que celui où elle a son domicile habituel.

Sont à considérer comme touristes notamment :

- (a) les personnes effectuant un voyage d'agrément ou pour des raisons de famille, de santé, etc. ;
- (b) les personnes se rendant à des réunions ou en missions de toutes sortes (scientifiques, administratives, diplomatiques, religieuses, sportives, etc.) ;
- (c) les personnes en voyage d'affaires ;
- (d) les visiteurs en croisières maritimes, même lorsque la durée de leur séjour est inférieure à 24 heures (ces derniers devraient être comptés dans un groupe à part, au besoin sans distinction suivant le domicile habituel).

Ne sont pas considérés comme touristes notamment :

- (a) les personnes arrivant, avec ou sans contrat de travail, pour occuper un emploi dans le pays ou y exercer une activité professionnelle ;
- (b) les autres personnes venant fixer leur domicile dans le pays ;
- (c) les étudiants, jeunes gens dans des pensionnats ou écoles ;
- (d) les frontaliers, personnes domiciliées dans un pays et travaillant dans un autre ;
- (e) les voyageurs en transit sans arrêt dans le pays, même si leur traversée prend plus de 24 heures".

---

(1) Source : le Tourisme dans les Pays de l'O.C.D.E., édité par l'O.C.D.E., Paris 1962.