

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de MM. Marc BŒUF, Jean PEYRAFITTE, Henri DUFFAUT et des membres du groupe socialiste et apparentés, portant réforme de l'organisation régionale du tourisme.

Par M. Pierre LACOUR,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Neill, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Cheryy, Jean Colin, Henri Collard, René Courtreau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Ricnard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wasth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Sénat : 268 (1981-1982).

SOMMAIRE

	Pages
Préambule	3
I. — <i>Les textes fondateurs - Thémis n'était pas parmi les fées qui se sont penchées sur le berceau des C.R.T. (Comités régionaux de tourisme)</i>	5
A. — Une mission vaste et ambitieuse	5
B. — Un caractère régional affirmé	6
C. — Une nature juridique imprécise	7
II. — <i>Victimes de l'ambiguïté de leur statut, les C.R.T. ont été soumis à de vives critiques, parfois constructives</i>	11
A. — Le rapport Duffaud (1975)	11
B. — Le rapport de la Cour des comptes (1980)	13
C. — La doctrine	16
III. — <i>Le charme discret des C.R.T.</i>	19
A. — Analyse financière des budgets	19
B. — Composition des C.R.T.	22
C. — Activités des C.R.T.	23
D. — Une plus grande rigueur comptable	25
E. — Une collaboration plus efficace avec la région	26
F. — Une certaine amélioration des structures	27
IV. — <i>Pourquoi la région ?</i>	29
A. — La région constitue une instance privilégiée dans la définition et la conduite d'une politique du tourisme et des loisirs	29
B. — La diversité des actions à mener et l'efficacité des organismes plus décentralisés impliquent un partage des compétences	31
C. — Une analyse rapide de la situation actuelle permet d'esquisser certaines réponses	34
V. — <i>Analyse critique du dispositif initial de la proposition de loi portant réforme de l'organisation régionale du tourisme et tableau comparatif</i>	41
VI. — <i>Texte adopté par la Commission</i>	57

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi nous incite à une réflexion générale sur les acteurs de la politique du tourisme en France. Proposant une réforme de l'organisation régionale du tourisme, ce document fait œuvre utile. Car il est vrai qu'une toilette juridique des textes instituant les comités régionaux de tourisme s'impose avec évidence depuis plusieurs années. Préconisant la création de comités régionaux du tourisme et des loisirs dont le statut serait sans ambiguïtés, dont le ressort et la composition seraient adaptés aux exigences de la société contemporaine, dont enfin les compétences seraient élargies et mieux reconnues, ce texte recueillera un large consensus.

Mais il ne sera véritablement efficace qu'à la triple condition d'associer étroitement toutes les parties prenantes, élus, professionnels et bénévoles ; de garantir les compétences des comités départementaux et des organes locaux du tourisme ; de préserver les acquis positifs en acceptant les diversités régionales. Tel est tout au moins le sentiment de votre rapporteur, au terme des nombreuses consultations et auditions auxquelles il a procédé et de la mission d'études qu'il a effectuée au siège de plusieurs comités régionaux de tourisme.

PRÉAMBULE

Le tourisme n'est plus ce qu'il était. Les images se succèdent et se fanent pour n'être plus bientôt que des souvenirs. Le second Empire : Biarritz et ses baigneuses en jupons affrontant les vagues de l'Atlantique. La troisième République invente les loisirs de proximité : les guinguettes de la Marne, les demoiselles du bord de Seine, pendant qu'une rêveuse bourgeoisie se doit de passer la saison à Balbec ou Deauville. Le Front populaire lance les trains du plaisir et les cortèges de « congés payés » circulant à bicyclette pour « aller voir la mer ». La quatrième République est celle de M. Hulot, des voyages de noces vers des horizons toujours plus lointains. Mais fermons cet album.

Privilège des esthètes et des gens fortunés, de M. Perrichon et de l'homme pressé, le tourisme est devenu l'affaire de tous, une affaire sérieuse. Le caractère d'industrie de services des activités touristiques, leur dispersion sur le territoire, la saisonnalité de certaines d'entre elles ont pu dissimuler ou minimiser l'importance croissante de ce secteur économique tant pour la balance des paiements que pour la production intérieure nationale et l'équilibre régional, alors même qu'il fait travailler la plupart des branches de l'économie française.

Rappelons brièvement quelques chiffres clefs. La « dépense touristique intérieure » a atteint 180 milliards de francs en 1978, soit 60 milliards de plus que l'industrie automobile, représentant près de 700.000 emplois directs. Jusqu'en 1981, le secteur du tourisme a échappé à la crise, créant chaque année 30.000 emplois nouveaux, soit davantage qu'aucune autre branche de l'économie. Les dépenses des touristes étrangers en France ont rapporté, en 1980, plus de 34 milliards de francs de devises et le solde positif de ces transferts atteint près de 10 milliards de francs.

En changeant d'échelle, le tourisme a également changé de nature. L'opposition loisirs-tourisme tend à s'estomper. Les destinations et les modes d'hébergement se modifient. La répartition dans le temps, la durée et le contenu des vacances changent. Cette complexité peut être illustrée par le grand nombre de ministères intéressés plus ou moins directement à sa gestion. Le ministère du Temps libre, certes, mais aussi le ministère de l'Agriculture, celui de la Consommation, des Finances, de l'Urbanisme et du Logement, de l'Aménagement du

territoire, participent à la conduite de la politique du tourisme en France.

Le tourisme et les loisirs sont appelés à se modifier encore profondément au cours des prochaines années. La cinquième semaine de congés payés, la meilleure gestion du temps libre, exigent des solutions nouvelles. Malgré ses ambiguïtés, l'instauration du chèque-vacances devrait permettre l'apparition sur le marché d'une demande solvable complémentaire. La crise économique et la concurrence mondiale imposent une gestion dynamique de notre potentiel touristique, créateur d'emplois, stimulateur des économies régionales. La réforme de la structure administrative du pays, et la décentralisation des compétences qu'elle implique, modifie le rôle des intervenants traditionnels.

Enfin, l'intensification de la construction communautaire impose une réflexion originale à laquelle les autorités compétentes se livrent actuellement (1), qu'il s'agisse d'une approche coordonnée dans la détermination des périodes de vacances, d'une politique commune des transports, du statut fiscal et juridique du touriste, d'une accentuation du rôle du tourisme dans le développement régional. Déjà le F.E.O.G.A. (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et le F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional) financent certains programmes d'aménagement touristique, notamment dans le cadre du plan Grand Sud-Ouest.

C'est dans cette perspective large et ambitieuse que doit s'inscrire la réforme de l'organisation du tourisme en France, en commençant par l'échelon régional. Après avoir rappelé le statut actuel des comités régionaux de tourisme et les critiques qu'il a suscitées, le présent rapport s'efforcera d'exposer les activités des C.R.T. en faisant justice de certaines affirmations trop souvent répétées. Afin de situer la réforme envisagée dans son contexte institutionnel foisonnant, il tentera d'esquisser une problématique régionaliste de la politique du tourisme.

(1) Voir communication de la commission au Conseil sur les premières orientations pour une politique communautaire du tourisme C.O.M. (82) 385 final - Bruxelles 1^{er} juillet 1982.

I. — LES TEXTES FONDATEURS

Thémis n'était pas parmi les fées qui se sont penchées sur le berceau des C.R.T. (Comités régionaux de tourisme.)

Le régime juridique des C.R.T. repose sur deux textes : la loi n° 85 du 12 janvier 1942 instituant des comités régionaux du tourisme et la loi n° 278 du 5 juin 1943 modifiant et complétant la loi du 12 janvier 1942 portant réglementation des associations de tourisme (*Journal officiel de l'Etat français* du 12 mars 1942 et du 16 juin 1943). Ces lois n'ont jamais été abrogées, en dépit des critiques souvent formulées et parfois excessives. Comme le signalait notre collègue Paul Malassagne à la tribune du Sénat (1), évoquant la réforme envisagée des C.R.T. :

« Il est indiscutable qu'elle est nécessaire et même indispensable ; personne ne le conteste. Mon passé de résistant me permet de vous dire qu'il serait bon de cesser de faire de ce symbole une pratique de Gouvernement et d'utiliser comme justification de cette réforme le fait qu'elle soit une création du Gouvernement de Vichy. Il existe suffisamment de bonnes raisons pour engager cette réforme sans aller chercher de telles justifications, ce d'autant plus que ces comités régionaux de tourisme ont tout de même, par leur activité, été un des piliers du développement touristique français ; des Gouvernements de gauche leur ont rendu hommage, les ont défendus et toujours maintenus ! »

Une remarquable analyse de ces textes de 1942-1943 peut être trouvée dans l'ouvrage de François Servoin, intitulé : « Institutions touristiques et droit du tourisme ». Selon cet auteur, le statut des C.R.T. s'articule autour de trois notions : une mission vaste et ambitieuse, un caractère régional affirmé, une nature juridique incertaine.

A. — UNE MISSION VASTE ET AMBITIEUSE

Elle découle des textes de 1942-1943 : « Les comités ont pour tâche de coordonner, dans le cadre d'une ou plusieurs régions économiques, les efforts de toute nature accomplis en vue du développement du tourisme.

(1) Sénat, séance du 6 décembre 1981, p. 3722.

« A cet effet, ils assurent la création et le fonctionnement d'un bureau régional de renseignements touristiques ; ils étudient et organisent la publicité régionale, conformément aux instructions données par le secrétaire d'Etat chargé du Tourisme, ils étudient l'ensemble des problèmes intéressant le développement du tourisme dans leurs régions et prennent dans ce domaine, sous le contrôle du commissaire au tourisme, toutes les initiatives qu'ils jugent opportunes. »

Cette mission en fait des organes complets dont l'activité s'étend à cinq domaines :

- coordonner les efforts ;
- faire fonctionner un bureau de renseignements ;
- organiser la publicité ;
- étudier les problèmes ;
- prendre des initiatives.

Il est donc peu d'aspects qui leur échappent, du moins en théorie.

B. — UN CARACTÈRE RÉGIONAL AFFIRMÉ

Ceci se voit au niveau de la circonscription et de la composition. Sur le plan des circonscriptions, le langage utilisé par le texte de 1942 peut en effet être considéré comme relativement moderne. Dans chaque région économique est institué un comité régional de tourisme. Exceptionnellement, une région économique peut être rattachée à un comité qui groupe plusieurs régions et une région peut être divisée pour abriter plusieurs comités. L'Etat est représenté dans ces comités par un commissaire du Gouvernement qui est le préfet régional du siège du comité ou son représentant. De même, c'est la région économique du siège du comité qui présente les comptes du comité à l'approbation du Ministre et c'est le trésorier de la région qui exécute le budget. L'aspect régional de cette institution est donc très affirmé.

Toutefois, il faut souligner un point essentiel qui réduit à peu de choses ce bel ordonnancement. Il faut entendre par région économique la circonscription constituée par application de l'article 18 de la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce, modifiée par l'article premier du décret du 14 juin 1938.

Tout ceci n'a rien à voir avec les régions que nous connaissons. Les comités régionaux faisaient partie d'une organisation économique régionale instituée par le Gouvernement de Vichy sur la base des textes existants.

Ceci a disparu, les comités sont restés. Comme ces escaliers inachevés qui débouchent sur le vide, ils prennent appui sur une structure qui n'existe plus. Même si lors de la réforme des circonscriptions administratives les circonscriptions des C.R.T. furent mises approximativement en harmonie avec elles.

Les comités sont ainsi avant tout une assemblée de responsables locaux représentant les principaux aspects de l'économie touristique. Désignés par le Ministre, les membres sont choisis parmi :

- les membres des chambres de commerce,
- les membres des conseils régionaux,
- les membres des chambres départementales d'hôtellerie,
- les délégués locaux ou régionaux du thermalisme,
- les représentants des collectivités locales, entreprises privées et groupements intéressés au tourisme,
- les personnalités ayant servi la cause du tourisme.

A l'inverse de ce que l'on constate pour le Conseil supérieur du tourisme, la composition n'est pas fixée au départ quant au nombre de représentants de chaque secteur. Certaines catégories ne sont pas représentées. Seul le nombre de délégués est fixé à dix-huit, auxquels se joint un président nommé.

C. — UNE NATURE JURIDIQUE IMPRÉCISE

1° La doctrine.

Les comités régionaux de tourisme ont un caractère public assez important bien que leur composition y regroupe des personnes privées dans un but largement privé. Mais ils n'ont pas la personnalité morale.

Si on considère leurs pouvoirs, ils disposent de la possibilité de prendre des décisions exécutoires, ce qui est particulièrement important, notamment sur le plan financier. A côté des subventions, ils peuvent recevoir des contributions des collectivités publiques, privées et des particuliers. Ceci entraîne une importante tutelle. Les décisions n'entrent en application et ne sont exécutoires que si le commissaire du Gouvernement ne s'y est pas opposé. Dans ce cas, le Ministre peut annuler la décision.

Sur le plan financier, c'est le trésorier de la région qui assure l'exécution du budget. A la lumière de ces caractéristiques, il ne fait pas de doute que les comités régionaux de tourisme sont des orga-

nismes publics. Mais ils ne peuvent prétendre à la qualité d'établissements publics. Sans doute s'inscrivent-ils avec simplicité dans le contexte des divers comités d'organisation de la période du régime de Vichy. Mais tout ceci a beaucoup de difficultés à se glisser dans le système administratif actuel. La nature même d'organismes publics est contestée.

2° La position de l'administration.

En réponse à une question de votre Rapporteur, il lui a été répondu que l'administration pencherait plutôt pour reconnaître à ces comités régionaux, même en l'absence de textes, un caractère relevant du droit public et que justifient le rôle du délégué régional au tourisme, généralement secrétaire du comité, la procédure de désignation des membres, le rôle du trésorier-payeur de région dans la vérification des comptes, au moins depuis la réforme régionale de 1972 et, d'une manière générale, les objectifs de ces comités que l'Etat a toujours considérés comme ses relais indispensables dans l'accomplissement des tâches de promotion touristique.

La circulaire conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs aux préfets de région du 10 juillet 1979, est un argument supplémentaire en ce sens, puisqu'elle définit le rôle du comité régional comme principale instance de conseil du préfet et de l'établissement public régional en matière de tourisme, susceptible d'intervenir pour l'exécution des décisions prises par la région.

De la même manière, le décret 81-146 du 13 février 1981, habilitant les établissements publics régionaux à participer à des actions de promotion touristique précise, en son article 2, que des conventions peuvent être passées entre l'établissement public régional et le comité régional du tourisme. Ce décret renforce donc la participation du Comité régional de tourisme à l'exécution d'un certain type de service public et, par conséquent, renforce l'aspect public de son statut.

On peut en outre rappeler que ces C.R.T. institués en 1942 semblent pouvoir être rapprochés des comités d'organisation, aujourd'hui disparus, ou des ordres professionnels, c'est-à-dire des services publics d'économie dirigée et de discipline professionnelle, créés après 1940.

Dans les arrêts Montpeurt et Bouguen (C.E. 31 juillet 1942), le Conseil d'Etat a admis :

- que ces organismes gèrent de véritables services publics ;
- qu'il sont soumis à un régime juridique mixte, relevant en partie du droit administratif et en partie du droit privé ;
- qu'ils ne constituent cependant pas des établissements publics, même lorsque la loi les a dotés de la personnalité morale.

Il n'en demeure pas moins que les C.R.T. ne disposent pas *de jure* de la personnalité morale, et qu'à ce titre ils ne devraient ni recevoir de subventions, ni disposer d'un compte bancaire ou postal, ni être partie à des conventions du type de celles instituées par le décret susmentionné du 13 février 1981. Ce n'est pas sans raison que par référé du 28 mars 1974, la Cour des comptes a rappelé la nécessité de procéder à une refonte de l'ensemble du statut juridique et comptable des comités régionaux de tourisme « qui continuent actuellement d'être régis par des dispositions anciennes, ambiguës et mal adaptées ».

Mais, faut-il s'en réjouir ou le déplorer, malgré ces graves handicaps, les C.R.T. ont su développer, chacun à leur manière, une action souvent digne d'éloges. L'absence de contentieux relatif à leur statut ou portant sur leurs actes indique en outre que, dans l'ensemble, un très large consensus s'est établi autour de ce statut hybride. Dans l'acception phytobiologique du terme, ce pourrait même être considéré comme un aspect positif. Mais le développement des compétences conférées aux collectivités territoriales implique à l'évidence une réforme de ce statut. Gardons cependant à l'esprit cette nécessité d'élaborer une structure souple et adaptable, gage d'une efficacité réelle sur le terrain.

II. — VICTIMES DE L'AMBIGUITÉ DE LEUR STATUT, LES C.R.T. ONT ÉTÉ SOUMIS A DE VIVES CRI- TIQUES, PARFOIS CONSTRUCTIVES

Il est apparu à votre Rapporteur plus aisé de réunir des documents critiques sur le fonctionnement des C.R.T. que de rassembler des éléments factuels sur l'activité réelle des C.R.T. Quelles sont donc ces critiques ? Elles peuvent être trouvées dans plusieurs sources documentaires.

A. — LE RAPPORT DE M. JEAN DUFFAUD (1975)

Elaboré en 1975 dans le cadre du Conseil supérieur du tourisme (Commission Bailly), ce rapport analyse de manière pertinente l'organisation touristique régionale et locale. Certaines des remarques formulées à cette occasion conservent tout leur intérêt.

1° La composition des C.R.T. n'a pas suivi l'évolution du tourisme.

Pour remplir son rôle, le C.R.T. doit être pleinement représentatif des intérêts touristiques régionaux. Or, le tourisme a profondément évolué depuis 1942 et la représentation prévue par la loi ne correspond plus à la réalité présente. Il convient tout d'abord de faire participer davantage aux travaux du C.R.T. les instances élues : établissement public régional et conseils généraux des départements, notamment. Non moins essentielle est, aux yeux du Rapporteur, la participation des comités départementaux dont les présidents et les délégués départementaux devraient figurer au sein du C.R.T. Essentielle également est la participation des chambres consulaires, dont l'action en faveur du tourisme doit être rappelée.

Organisme fédérateur, le C.R.T. doit comprendre une représentation des grandes associations touristiques régionales ainsi que des représentants des organisations professionnelles du tourisme, des organismes de tourisme social et des organismes spécifiques du tourisme rural et enfin des représentants des entreprises publiques ou parapubliques à vocation touristique ou intéressées au tourisme.

La modification de la composition du C.R.T. implique une augmentation du nombre de ses membres. Selon le rapporteur, il conviendrait donc de tenir compte du chiffre de la population et du nombre de départements de la région, pour fixer le nombre des membres de chaque C.R.T., en prévoyant une modulation à l'intérieur d'une limite inférieure et d'une limite supérieure qui pourrait être fixée à trente, chiffre retenu pour la région parisienne.

2° La circonscription des C.R.T. doit être redéfinie.

La Commission Bailly a estimé souhaitable que l'organisation régionale corresponde exactement aux circonscriptions régionales : chaque région doit donc être dotée d'un C.R.T. et d'une délégation régionale.

Des dérogations pourraient cependant exister dans le cas des régions importantes, où l'existence de deux ou plusieurs C.R.T. est nécessaire du fait de différences apparues dans le contexte touristique. A l'inverse, un seul C.R.T. pourrait être institué sur l'ensemble de deux régions administratives constituant une entité touristique importante.

3° Le statut hybride des C.R.T. appelle des modifications d'ordre juridique.

La Commission Bailly ne s'est pas prononcée d'une manière très nette.

La Commission s'est en effet demandé s'il ne conviendrait pas de soumettre les C.R.T. au régime de la loi de 1901, en les dotant du statut d'associations d'utilité publique. En ce cas, le contrôle du budget et de son exécution serait assuré par le ministre de l'Intérieur. En outre, les associations reconnues, dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'Etat, sont soumises au contrôle de la Cour des comptes et aux vérifications de l'inspection des finances (art. 5 de la loi du 20 mars 1939).

La Commission a cependant estimé que les C.R.T. devraient conserver un caractère mixte, qui leur permet d'unir les composantes du tourisme régional sous l'égide des pouvoirs publics, la nomination des membres par arrêté ministériel leur conférant un caractère officiel, justifié par leur place charnière entre l'administration centrale et les activités touristiques aux niveaux régional, départemental et local. Ceci implique qu'il reste soumis aux règles qui sont les siennes, quant aux nominations de ses membres et au contrôle de l'autorité publique.

4° Le rôle moteur des C.R.T. dans le tourisme régional doit être reconnu.

La Commission Bailly a estimé que le rôle essentiel des C.R.T. était d'effectuer la promotion du tourisme régional ; à ce titre, il leur appartient de définir des programmes de propagande, de prévoir leur financement et d'accorder les diverses actions qui y concourent. Cette fonction implique notamment l'élaboration de produits touristiques susceptibles d'intéresser les « professionnels » du tourisme.

Cependant, les produits touristiques ne sont pas seulement des systèmes variés de forfaits incluant diverses prestations ; il s'agit également des équipements destinés à l'accueil ou aux loisirs et aux distractions des touristes dont on souhaite attirer la clientèle. Dans le domaine de l'équipement, le C.R.T. doit donc aussi intervenir lors de l'élaboration du produit et infléchir les décisions en fonction du marché possible.

Le C.R.T. doit ainsi être associé aux décisions prises en matière d'études, d'aménagement et d'équipement touristiques, qu'il s'agisse des programmes prévus par les services et directions techniques ou de ceux arrêtés par l'établissement public régional. D'ores et déjà, des liens existent entre les C.R.T. et l'établissement public régional ; ainsi, les activités touristiques sont représentées dans presque tous les comités économiques et sociaux régionaux et c'est aux C.R.T. qu'il appartient d'en désigner les représentants. Il convient d'accentuer encore, selon M. Duffaud, cette collaboration qui ne peut être que fructueuse, en désignant les C.R.T. comme les conseils techniques spécialisés de l'établissement public régional.

A l'égard de l'administration, enfin, les C.R.T. ont un rôle particulier à jouer : correspondants des services du tourisme et point d'appui de leur action régionale, ils sont également les relais placés entre l'administration régionale et les activités touristiques ; ce titre les désigne pour être consultés sur tous les problèmes et toutes les décisions intéressant le tourisme à l'échelon régional.

B. — LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES (1980)

Dans son rapport 1980, la Cour des comptes a estimé que « les conditions dans lesquelles interviennent ces comités régionaux du tourisme appellent de graves critiques ». Ces critiques reprennent celles formulées dans le rapport précité de M. Duffaud : les C.R.T. s'inscrivent mal dans le cadre institutionnel actuel et sont marqués de graves incertitudes statutaires. Leur composition ne permet pas une représentation suffisante de tous les organismes publics ou privés

concernés. Mais l'analyse sans complaisance de la Cour des comptes est plus originale en ce qu'elle traite de trois éléments importants : l'inadéquation des statuts aux missions, l'imprécision du contrôle financier, une nécessaire restructuration des services compétents en matière de tourisme.

1° L'inadéquation des statuts aux missions.

Malgré leur apparente subordination au pouvoir administratif, marquée par le fait que leurs membres et leur président sont nommés par arrêté ministériel, les comités régionaux se trouvent dans une situation de large autonomie et échappent pratiquement à tout contrôle.

Alors qu'ils étaient au niveau régional les seuls organes susceptibles de « promouvoir le développement touristique et coordonner l'action des multiples organismes qui y concourent », les C.R.T. n'ont pas été en mesure de jouer ce rôle.

L'articulation entre les C.R.T. et les assemblées régionales et départementales n'est pas prévue, au point qu'une fâcheuse lutte d'influence se développe quelquefois entre eux, particulièrement avec le comité économique et social de la région.

L'incapacité juridique des C.R.T. ne leur a pas permis de prendre la responsabilité directe d'aménagements ou d'équipements. Alors que les textes leur donnaient mission de créer un bureau régional de renseignements touristiques, l'information dans ce domaine est essentiellement assurée par les offices et syndicats. La création récente de « centrales de réservation » pour la commercialisation des hébergements en milieu rural n'a pas pu se faire en leur sein. Dès lors, les C.R.T. se sont essentiellement limités à l'édition de documents de propagande et à des tâches de relations publiques.

2° L'imprécision du contrôle financier.

L'établissement d'un budget :

« Leur assimilation de fait à des associations de la loi de 1901 devrait leur imposer l'établissement d'un budget, proposé par le bureau et approuvé par le comité. Si cette procédure est heureusement fréquente, elle n'est pas générale. Plusieurs C.R.T. n'ont pas formellement de budget et ne soumettent que rarement leurs opérations à l'approbation de leurs membres. »

Le contrôle des subventions :

« L'attribution des subventions ne répond pas à des dispositions plus précises. Celles-ci, en provenance de l'Etat ou des collectivités locales, sont versées directement au compte bancaire ou postal des

C.R.T., souvent sans que les documents justificatifs habituels soient présentés. Seul un effort a été fait dans quelques régions pour inscrire les relations financières entre les E.P.R. et les C.R.T. dans un cadre conventionnel précisant l'affectation et les modalités de versement des aides. »

Une comptabilité mal adaptée :

« En l'absence d'un cadre comptable imposé, la plupart des comités ne tiennent que des comptabilités simples de recettes et de dépenses, sans référence au plan comptable général. Il arrive que cette comptabilité ne porte que sur les dépenses de fonctionnement, comme pour le C.R.T. d'Alsace-Lorraine, ou qu'une partie des opérations soit retracée dans des comptes hors budget, qui ne sont pas repris en solde au budget général. »

Une tutelle lointaine :

« Enfin, les dispositions de la loi de 1942 étant tombées en désuétude, les C.R.T. échappent pratiquement à toute tutelle et à tout contrôle. Le préfet de région, s'il se fait souvent représenter aux réunions du comité, n'exerce plus les fonctions qui avaient été confiées au préfet régional. Les T.P.G. ne contrôlent que très partiellement l'emploi des subventions versées par les collectivités locales. Enfin, l'administration centrale, si elle est quelquefois informée de l'activité des comités par les délégués régionaux, n'approuve plus les budgets et les comptes, et n'exerce plus son pouvoir de réformation ou d'annulation des décisions prises par ces organismes. »

Des irrégularités :

« Il a été constaté, en effet, que d'importantes subventions, versées aux comités régionaux, n'étaient pas portées à leur budget ou étaient suivies dans des comptes hors budget. Par exemple, sur un montant total de 1.411.500 F versé en 1978 au comité régional du tourisme Midi-Pyrénées, seulement 186.000 F avaient été pris en recettes. De même, 56.500 F seulement avaient été inscrits au budget du comité régional de tourisme d'Alsace-Lorraine-Vosges, alors que le montant total des subventions allouées avait été de 351.500 F et que des comptes hors budget faisaient apparaître un solde positif de 377.116,31 F en fin d'exercice.

« Les constatations de cette nature sont nombreuses ; elles montrent que les comités régionaux servent de réceptacles ou de lieux de transit à d'importants fonds publics d'origine variée dont ils n'ont réellement ni la maîtrise ni la responsabilité.

« Ces fonds ont les destinations les plus diverses. Tantôt, ils contribuent à financer des travaux d'étude ou de programmation menés par les missions régionales des préfectures ou par des services

d'aménagement ; tantôt, ils sont eux-mêmes reversés sous forme de subventions à des organismes d'animation, de propagande ou de commercialisation touristique ; tantôt, ils participent à des opérations de rénovation rurale ou d'aménagement par l'intermédiaire des organismes gestionnaires de « pays d'accueil », des syndicats intercommunaux, etc. Or, du fait qu'ils transitent par les comités régionaux, ils ne font plus l'objet ni d'un suivi systématique, ni d'un contrôle. »

3° Une nécessaire restructuration des services.

La Cour des comptes note qu'une restructuration souhaitable devrait tenir compte des constatations qu'elle a faites, particulièrement sur trois points principaux. En premier lieu, il serait utile de redéfinir le rôle de l'administration du tourisme dans la politique d'aménagement et d'équipement touristique, soit en inscrivant à son budget les moyens actuellement dispersés entre différents départements ministériels, soit en réanimant les instances de coordination interministérielle existantes. En second lieu, une réflexion s'impose sur les moyens, tant en quantité qu'en qualité, nécessaires à l'exercice des missions dont elle est investie.

Enfin, une profonde réorganisation des services extérieurs est nécessaire ; dans le même temps, la rénovation des instances régionales et départementales de concertation avec les élus des collectivités locales et les professionnels du tourisme assurerait dans de meilleures conditions la mobilisation des concours apportés par les multiples organismes participant à l'activité touristique.

L'importance que les loisirs et les voyages ont acquise dans l'activité économique du pays, comme dans le cadre de vie quotidien, justifie qu'une attention plus grande soit apportée par les pouvoirs publics aux conditions dans lesquelles l'administration du tourisme remplit sa mission.

C. — LA DOCTRINE

A mi-chemin entre le pragmatisme vigilant du rapport Duffaud et le juridisme sourcilleux de la Cour des comptes, la doctrine émet un jugement modérément critique sur les C.R.T.

1° La faiblesse des ressources.

M. Servoin rappelle que l'assise financière des C.R.T. est « mince ». Ils fonctionnent avec de très faibles subventions de l'Etat. En fait, l'essentiel de leurs disponibilités provient de subventions des

conseils généraux et régionaux, des chambres de commerce et de quelques stations. Certains sont dans une situation financière désespérée. Votre Rapporteur se doit, à cet égard, de signaler la situation financière extrêmement critique du comité régional de tourisme de Corse. Depuis la suppression récente, par ailleurs juridiquement fondée, des crédits du fonds interministériel pour l'aménagement de la Corse, le C.R.T. est en situation virtuelle de cessation de paiements. Cet état de fait ne manque pas d'inquiéter légitimement le personnel du C.R.T. De surcroît, cette situation, si elle venait à se prolonger, compromettrait gravement le programme d'actions pour 1983.

2° Des concurrents mieux armés.

Les C.R.T. sont concurrencés par les multiples organismes départementaux (associations ou comités départementaux, offices départementaux, commissions consultatives départementales) de même qu'ils le seront un jour par des organes émanant de la région (conseil régional, comité économique et social). Cette compétition est souhaitable, mais une clarification des compétences respectives permettrait une efficacité accrue avec des moyens inchangés.

3° Des objectifs discutables.

Le thème du cantonnement des comités régionaux dans les tâches de promotion à l'étranger est celui qui est le plus souvent évoqué. Les ressources, souvent faibles, seraient affectées par priorité aux dépenses de propagande en vertu d'un principe dont on verrait mal la justification, mais qui serait ancré dans l'esprit de la plupart des élus locaux.

III. — LE CHARME DISCRET DES C.R.T.

Soucieux d'examiner en détails la réalité du fonctionnement des C.R.T., votre Rapporteur s'est livré à une double enquête « sur pièces et sur place ». Grâce aux documents comptables et aux comptes rendus d'activités des C.R.T., fournis avec obligeance et célérité par le secrétariat d'Etat au Tourisme, il s'est efforcé d'esquisser le profil moyen des C.R.T. Après une mission menée auprès de plusieurs sièges de C.R.T., mission que les impératifs du calendrier parlementaire n'ont pu rendre exhaustive, votre Rapporteur a tenté de vérifier la pertinence du discours critique porté sur ces comités régionaux de tourisme. Cette double approche lui a permis également de retracer à grands traits l'évolution des C.R.T. et de dresser un bilan des mesures prises par les divers intervenants au cours des dernières années.

A. — ANALYSE FINANCIÈRE

Au vu des documents fournis (1), votre rapporteur a choisi, afin de ne pas alourdir la démonstration, mais conscient des limites de cette approche, de sélectionner 10 C.R.T. jugés représentatifs (parmi les 27 existants). L'analyse des ressources des budgets 1981 peut être ainsi résumée :

(1) Dont certains ne sont malheureusement pas d'une interprétation aisée.

LES RESSOURCES DES C.R.T. EXERCICE 1981
(Hors report à nouveau).

		Pourcentage
<i>Lorraine-Alsace :</i>		
Etat	80.000	10,9
Départements	614.782	83,6
Divers	40.890	5,5
Total	735.672	
<i>Aquitaine :</i>		
Etat	186.000	4,4
Région	2.000.000	47,2
Départements	671.500	15,9
Chambre de commerce	12.500	3
Divers	1.362.538	29,5
Total	4.232.538	
<i>Auvergne :</i>		
Etat	160.000	9,3
Région	1.000.000	58,2
Départements	557.625	32,5
Total	1.717.625	
<i>Corse :</i>		
Etat	2.742.350	62,7
Région	1.100.000	25,2
Départements	530.000	12,1
Total	4.372.350	
<i>Poitou-Charentes :</i>		
Etat	289.150	11,4
Région	900.000	35,5
Départements	1.278.610	50,4
Divers	66.740	2,7
Total	2.534.500	
<i>Provence-Côte d'Azur :</i>		
Etat	1.034.674	56
Région	279.159	15,1
Départements	196.173	10,6
Chambre de commerce	100.000	5,4
Divers	258.890	12,9
Total	1.848.876	

		Pourcentage
<i>Rhône-Loire :</i>		
Etat	72.366	6,2
Région	700.000	60,4
Départements	336.000	29
Chambre de commerce	50.000	4,4
Total	1.158.366	
<i>Riviera :</i>		
Etat	308.376	12,8
Région	61.000	2,5
Département	1.315.000	54,8
Chambre de commerce	80.000	3,3
Divers (dont communes 544.878 soit 22,7 %).	634.071	26,6
Total	2.398.447	
<i>Savoie-Mont Blanc :</i>		
Etat	282.601	18,6
Région	400.000	26,3
Départements	800.000	52,6
Divers	31.454	2,1
Total	1.514.055	
<i>Dauphiné :</i>		
Etat	40.000	2,8
Région	200.000	14,3
Départements et ville de Grenoble	937.500	67
Chambres consulaires	150.000	10,7
Divers	71.300	5,2
Total	1.398.800	

Ces données numériques semblent appeler les commentaires suivants :

1° L'ensemble des ressources des 10 C.R.T. considérés, comprenant bon nombre de grandes régions touristiques françaises, atteint 20,65 millions de francs. On peut en outre estimer à 47 millions de francs le budget total des C.R.T. en 1981, contre 25 millions de francs en 1978. Cette somme n'apparaît pas excessive si on la compare au coût de fonctionnement des délégations régionales du ministère du Temps libre (1), soit 16,5 millions de francs dans la loi de finances pour 1983, ou au coût de l'action de promotion et d'actions d'intérêt

(1) Action 02 Délégations régionales et commissions interministérielles.

touristique du Gouvernement, soit 108,7 millions de francs pour le même exercice budgétaire, ou bien encore au coût de l'opération publicitaire « à la découverte de la France », dont le budget de 4,5 millions de francs est supérieur au budget annuel du C.R.T. d'Aquitaine.

2° La part de l'Etat dans le financement de ces organismes est variable, mais relativement faible au total. Sur l'échantillon retenu de 10 C.R.T., elle est de 25 %. Il convient de noter que deux C.R.T. (Corse et Provence-Côte d'Azur) sur les 10 retenus, reçoivent 72 % des fonds publics.

3° Par corollaire, il apparaît que le financement des C.R.T. est déjà, dans une large mesure, un financement décentralisé. La région et les départements représentent 77 % des recettes des C.R.T. considérés. En prise directe avec le fonctionnement de ces comités, les membres des conseils régionaux et des conseils généraux semblent donc en apprécier le fonctionnement. Rappelons à cet égard que ni le département, ni la région ne sont juridiquement tenus de contribuer au fonctionnement de ces organismes. Le caractère volontaire de leurs contributions, et le volume notable de celles-ci constituent une piste de recherche intéressante. Votre Rapporteur se doit cependant de signaler à cet égard que des controverses ne sont pas impossibles entre élus et membres du C.R.T. Des entretiens auxquels il a procédé, il ressort en effet que dans certains cas l'information passe avec difficultés entre ces diverses parties prenantes.

B. — COMPOSITION DES C.R.T.

Nombre d'élus dans l'effectif de chaque C.R.T. (1) :

Alsace-Lorraine	10/19
Aquitaine	11/19
Auvergne	13/19
Bourgogne	14/19
Bretagne	10/19
Centre	11/19
Champagne-Ardenne	10/19
Corse	6/19
Franche-Comté	9/19
Languedoc-Roussillon	11/19
Limousin	9/19
Pays de la Loire	14/19

(1) Statistique établie à partir des documents fournis par le secrétariat d'Etat au Tourisme, dont certains sont assez anciens, et qui ne mentionnent pas toujours avec précision les mandats éventuellement détenus par les membres des C.R.T.

Midi-Pyrénées	11/19
Basse-Normandie	5/19
Haute-Normandie	4/19
Ile-de-France	11/19
Picardie	15/19
Poitou-Charentes	12/19
Provence-Côte d'Azur	8/19
Riviera-Côte d'Azur	9/19
Rhône-Loire	10/19
Savoie-Mont-Blanc	13/19
Dauphiné	14/19
Guadeloupe	5/19
Martinique	7/19
Réunion	7/19

Conclusion : contrairement à une idée communément admise : les élus (maires, conseillers généraux, conseillers régionaux, parlementaires) représentent déjà plus de 50 % des membres des C.R.T.

C. — L'ACTIVITÉ DES C.R.T.

Le reproche le plus communément formulé à l'encontre des C.R.T. repose sur la place jugée prépondérante des actions de promotion à l'étranger, sur l'insuffisance de leur action en faveur du développement touristique des régions. Avant d'examiner le bilan des actions des C.R.T., votre Rapporteur estime devoir poser trois remarques méthodologiques. Il y a tout d'abord quelque mauvaise foi à critiquer le rôle des C.R.T. ainsi que leur statut, sans mettre en évidence que c'est précisément l'imperfection de leur statut qui les conduit à privilégier certaines actions. Il convient ensuite de rappeler que le C.R.T. est un instrument privilégié, mais non unique, du développement du tourisme régional. Celui-ci est également l'œuvre tant des comités départementaux que des syndicats d'initiative et des offices de tourisme. On doit enfin rappeler que l'ampleur des réalisations est directement liée à la modestie des ressources et qu'il importe donc d'en mesurer l'efficacité relative. L'étude des activités des C.R.T. montre que celles-ci ne sont pas cantonnées dans des actions, au demeurant indispensables, de promotion.

1° Centrales de réservation :

Dans son rapport précité, la Cour des comptes regrette que « la création récente de centrales de réservation pour la commercialisation des hébergements en milieu rural n'a pas pu se faire en leur sein ».

Cette affirmation péremptoire doit être nuancée. Le service réservation de la cellule du Haut Pays, créée au sein du C.R.T. Riviera-Côte d'Azur, gère 50 % des gîtes ruraux du département des Alpes-Maritimes et leur assure ainsi un taux de fréquentation de près de quatre mois par an. De même, les services de réservation loisirs-accueil du C.R.T. des pays de la Loire, mis en place avec les comités départementaux de tourisme, rencontrent un grand succès. D'autres exemples peuvent être trouvés. Il semble cependant que, avec l'aide technique et sous la coordination du C.R.T., un tel système de réservation soit plus efficace au niveau du département.

2° Equipement et aménagement :

Contrairement à une idée reçue, les C.R.T. peuvent concourir à une politique régionale d'équipement et d'aménagement touristique. La politique d'aménagement touristique du C.R.T. de Poitiers s'est concrétisée par la promotion de cinq pays d'accueil en Poitou-Charentes où sont développés simultanément l'animation, les loisirs et les hébergements touristiques. Le programme régional a permis la réalisation de gîtes ruraux privés ou communaux, l'aménagement de terrains de camping et de camping à la ferme, la réalisation d'acquisitions foncières, l'engagement d'une aide à la modernisation de la petite hôtellerie rurale.

Le C.R.T. Midi-Pyrénées fournit également un exemple particulièrement significatif. Grâce aux crédits accordés par l'établissement public régional, un grand nombre d'opérations ont pu être menées à bien avec l'assistance technique du C.R.T. Le tableau suivant en fournit une bonne illustration.

DOSSIERS SUBVENTIONNES SUR LE BUDGET REGIONAL EN 1981

	Nombre de dossiers	Montant des subventions
<i>Hébergements ruraux :</i>		
Petite hôtellerie rurale	26	846.449
Gîtes ruraux	198	1.764.448
Chambres d'hôtes	24	215.853
Campings à la ferme	44	169.037
	7	690.000
<i>Infrastructures collectives d'accompagnement</i>	6	864.964
<i>Tourisme social</i>	2	400.000
<i>Opérations itinérantes :</i>		
• non motorisées	6	379.700
• motorisées	1	40.000
Total	314	5.570.451

D. — UNE PLUS GRANDE RIGUEUR COMPTABLE

Pour répondre aux objections fondées de la Cour des comptes, un nouveau cadre budgétaire et comptable a été proposé aux C.R.T. en 1980. Pour l'exercice 1981, on peut constater que 20 C.R.T. sur 27 ont présenté des budgets conformes aux instructions techniques données par la Direction du tourisme. Ces instructions ont porté notamment sur le strict respect de l'annualité budgétaire ainsi que sur la nécessité d'une claire distinction entre les dépenses de fonctionnement général et les crédits consacrés à l'exécution de programmes d'action particuliers, sur la clarification des relations entre l'E.P.R. et le C.R.T. En outre, l'engagement des subventions est dorénavant conditionné par la présentation au contrôleur financier du compte provisoire de l'exercice passé et du projet de budget pour l'exercice en cours. Il convient de saluer l'esprit de coopération et d'efficacité qui a présidé à l'élaboration de ce nouveau cadre financier. En réponse à une question posée par M. le député Jean de Préaumont, dans le cadre de la loi de finances pour 1982, le Ministre a déclaré : « Les dispositions concernant l'approbation des délibérations étaient pratiquement tombées en désuétude. Sans vouloir en rétablir le dispositif, particulièrement contraignant, le Ministre recherche toutefois, en accord avec la conférence permanente des présidents de

comités régionaux de tourisme, la mise au point d'une procédure permettant un examen normal des documents budgétaires et comptables de ces organismes. »

La chambre régionale des comptes, créée par la loi n° 82-213, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, permet d'ores et déjà, en tant que de besoin, d'assurer un contrôle plus adapté et plus fréquent des C.R.T. En effet, l'article 87, alinéa 4, de la loi du 2 mars 1982 dispose clairement que « les organismes, dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui bénéficient d'un concours financier d'une collectivité territoriale ou d'un organisme relevant lui-même de sa compétence ou d'une région, peuvent être soumis aux mêmes contrôles que ceux exercés par la Cour des comptes en application des dispositions de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 précitée ».

E. — UNE COLLABORATION PLUS EFFICACE AVEC LA RÉGION

Dans une première étape, les aides des régions aux comités régionaux de tourisme ont pu être jugées relativement modestes, sauf exceptions, jusqu'en 1981, en raison des dispositions restrictives de la loi du 5 juillet 1972 interdisant aux établissements publics régionaux les dépenses de fonctionnement et en particulier les subventions ayant ce caractère. Nous avons analysé précédemment certaines de ces exceptions.

Le décret n° 81-146 du 15 février 1981, relatif à la participation des régions aux dépenses de promotion touristique, aurait dû intensifier ces relations. Ce décret permettait aux établissements publics régionaux de concourir au financement des dépenses d'études, d'investissement et de fonctionnement exposées par des C.R.T. pour la réalisation d'actions de promotion touristique d'intérêt général régional, conduites tant en France qu'à l'étranger. C'est ainsi que 8 conventions ont été rapidement signées entre E.P.R. et C.R.T. C'est le cas de :

- C.R.T. Guadeloupe (participation E.P.R. 1.700.000 F) ;
- C.R.T. Poitou-Charentes (participation E.P.R. 900.000 F) ;
- C.R.T. Picardie (participation E.P.R. 570.500 F) ;
- C.R.T. Normandie (2 conventions) ;
- C.R.T. Corse (une convention signée concernant les publications) ;

- C.R.T. Bretagne (participation E.P.R. 800.000 F) ;
- C.R.T. Auvergne (une convention signée annuellement, participation E.P.R. 900.000 F en 1981, 1.000.000 F en 1982) ;
- C.R.T. Centre (participation E.P.R. 1.090.000 F).

Ce décret du 13 février 1981 a cependant été abrogé quelques mois plus tard. Par une circulaire aux préfets de région, en date du 12 juin 1981, le Premier ministre a néanmoins considéré que les E.P.R. pouvaient poursuivre les actions engagées sur la base du décret abrogé. Par ailleurs, dans l'interprétation du ministre du Temps libre, la région s'étant vu reconnaître en 1982 la compétence « d'élaborer et d'approuver le plan régional », dont l'un des aspects est précisément le développement des activités touristiques, il est « possible d'envisager que les liens entre les régions et les C.R.T. seront de plus en plus étroits » (1).

La présente proposition de loi semble de nature à établir des liens juridiquement satisfaisants et techniquement opérationnels entre les instances régionales d'une part, les comités régionaux de tourisme d'autre part.

F. — UNE CERTAINE AMÉLIORATION DES STRUCTURES

- Une meilleure représentativité :

Si les membres des C.R.T. sont toujours nommés par arrêté ministériel, ce n'est maintenant le plus souvent qu'après une consultation des collectivités ou organismes professionnels que sont désignés les représentants qu'ils souhaitent voir nommer. De même, si le Président est bien nommé par arrêté ministériel, il est à présent d'usage que le Ministre ne procède à cette désignation qu'après un vote du comité lui proposant un président.

- Une composition plus étoffée :

Les limites étroites dans lesquelles le texte de 1942 a contenu la représentation du tourisme régional ont provoqué une modification par voie coutumière. C'est ainsi que des conseillers techniques, avec voix consultative, ont été peu à peu introduits ; nommés par arrêtés ministériels, tout d'abord, ils sont à présent désignés par le préfet de région, conformément à une habilitation figurant dans un article de chaque arrêté ministériel nommant les membres du C.R.T. La Commission Bailly a estimé qu'il convenait de consacrer cette

(1) Rapport de Préaumont p. 33, A.N. n° 470 annexe 38, loi de finances pour 1982.

évolution, en prévoyant la nomination de conseillers techniques dans chaque C.R.T., mais d'en limiter expressément le nombre qui ne devrait pas être supérieur à celui des membres du C.R.T.

- Création de la Conférence permanente des présidents de C.R.T. en 1978 :

Cette Conférence permanente a permis une meilleure coordination de certaines initiatives et a servi d'organe d'études et de propositions. C'est ainsi que les conclusions de la Conférence permanente, publiées à l'issue de la réunion de Satolas du 17 juin 1982, constituent un document particulièrement intéressant.

IV. — POURQUOI LA RÉGION ?

A. — LA RÉGION CONSTITUE UNE INSTANCE PRIVILÉGIÉE DANS LA DÉFINITION ET LA CONDUITE D'UNE POLITIQUE DU TOURISME ET DES LOISIRS

Le passé récent est riche d'études et de rapports relatifs à l'économie du tourisme. Un rapide survol permet d'en dégager la dimension régionaliste.

1. Le rapport Blanc (1).

Il y est estimé que « le niveau régional paraît cependant mieux répondre au souci de cohérence entre les divers éléments composant une politique des loisirs à l'échelle humaine ». Cette cohérence doit être recherchée dans la « concertation des réflexions en vue d'un traitement cohérent de tous les facteurs ». Le rapport préconise, sous certaines conditions, l'élaboration d'un « schéma régional de développement des loisirs » placé sous la responsabilité d'un C.R.T. rénové, « et suggère que la région puisse apporter un appui technique aux collectivités locales ».

2. Le rapport Grosborne.

Le rapport Grosborne consacré au développement du tourisme social (2) indique clairement que le niveau régional, avec la création des nouvelles collectivités régionales et la rénovation, tant en composition qu'en attributions, des comités régionaux du tourisme devrait être le niveau normal de définition et de coordination des politiques sectorielles et locales.

C'est à ce niveau que devraient être élaborés pour le Plan les programmes généraux du tourisme et du loisir avec une inflexion marquée en faveur des objectifs sociaux et des pratiques sociales. C'est à ce niveau également que devraient être lancés des schémas-camping pour les régions littorales et les réflexions pour les schémas de loisir.

(1) « Choisir ses loisirs », rapport de la commission d'étude présidée par Jacques Blanc, août 1977.

(2) Rapport au ministre du Temps libre. *La Documentation française*, 1982.

3. Le rapport Fenech.

Le rapport Fenech sur « L'hébergement de plein air » (1) recommande de recruter quelques spécialistes des problèmes de l'hébergement de plein air dans chaque délégation régionale au tourisme des régions littorales les plus concernées. Le rapport précise « qu'il ne s'agit pas de créer une instance de réalisation, mais seulement d'information, de formation et de conseil pour les élus locaux, les fonctionnaires départementaux et les professionnels ».

4. Le rapport Ebrard.

Le rapport Ebrard relatif au thermalisme en France (2) suggère l'élaboration de « programmes régionaux de développement thermal », établis par une commission régionale.

5. Le rapport Duffaud.

Le rapport Duffaud précité, élaboré en 1975 dans le cadre du Conseil supérieur du tourisme, représente une attitude que l'on pourrait qualifier de maximaliste, mais non dépourvue de bon sens. M. Duffaud remarque que « la région est apparue en effet très tôt comme le cadre privilégié des actions à entreprendre tant pour la promotion que pour l'aménagement touristique en France. Lorsque l'Etat a décidé de réaliser des opérations d'aménagement touristique de quelque ampleur, l'échelon départemental s'est révélé trop étroit et l'échelon central, trop lointain. Ainsi les missions interministérielles créées pour le Languedoc-Roussillon, la Corse et l'Aquitaine interviennent dans un cadre régional. De même, en matière de promotion, une action internationale exige la création d'images de marque cohérentes, concrètes et simples. L'une des richesses du tourisme en France est sa diversité, à condition cependant qu'elle ne soit pas dispersée en d'innombrables initiatives isolées : il n'est pas possible de faire la propagande de chacun des quatre-vingt-dix départements, ni à plus forte raison, de chacune des centaines de stations françaises, tant pour des raisons d'organisation que d'efficacité. Là encore, le cadre départemental apparaît trop étroit et la diversité même impose un regroupement qui ne peut être que régional ».

(1) M. Roger Fenech. *La Documentation française*, 1981.

(2) M. Guy Ebrard. Rapport au Président de la République. *La Documentation française*, 1981.

CONCLUSION

Un certain consensus semble donc s'établir autour de la région comme cadre privilégié d'une politique moderne du tourisme et des loisirs. Mais sa formulation concrète apparaît délicate et soulève un certain nombre de problèmes d'application. Faut-il être, à titre d'exemple, partisan du développement du rôle des C.R.T., mais demander en même temps au Ministre « s'il ne pourrait pas être envisagé la création de commissions départementales d'équipement hôtelier en place des commissions régionales » (1).

B. — LA DIVERSITÉ DES ACTIONS A MENER ET L'EFFICACITÉ DES ORGANISMES PLUS DÉCENTRALISÉS IMPLIQUENT UN PARTAGE DES COMPÉTENCES

1. L'attitude du Gouvernement.

a) Le projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ne considère pas le tourisme comme un secteur spécifique d'activités. Cependant, il contient un certain nombre d'articles relatifs à la répartition des compétences dans le secteur qui fait l'objet de notre étude.

La région serait compétente, conjointement avec l'Etat, pour élaborer des *schémas d'utilisation de la mer* (art. 30) fixant notamment la vocation générale des différentes zones, dont les zones affectées aux activités de loisirs. Elle serait en outre compétente pour « aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux qui lui sont transférés par décret en Conseil d'Etat » (art. 56). La région assurerait la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue (art. 72). Elle établit un plan régional de développement économique et social qu'elle met en œuvre directement dans les domaines de sa compétence (art. 91). Enfin, « tout ou partie des attributions actuellement exercées par les missions interministérielles (2) d'aménagement touristique sont transférées aux régions et aux départements et communes qui le demandent » (art. 95).

(1) Sénat J.O. du 25 mars 1982. Question écrite n° 3869 du 14 janvier 1982.

(2) Il existe actuellement cinq missions interministérielles d'aménagement touristique dont les moyens financiers figurent dans le budget du Plan et de l'Aménagement du territoire (Languedoc-Roussillon, Côte d'Aquitaine, Corse, espace naturel méditerranéen, plan de Valbonne).

Mais les compétences en matière de tourisme ne seraient pas exclusivement confiées aux régions, puisque le département « définit et modifie, après consultation des communes intéressées, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée » (art. 102). Quant à la commune, elle serait chargée de gérer les « ports exclusivement consacrés à la plaisance » (art. 58), et son maire délivrerait, au nom de la commune « les autorisations relatives aux campings et au stationnement des caravanes ».

b) Le discours d'Auch :

Dans un discours prononcé le 19 mai 1982, le Président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, secrétaire national du parti socialiste au cadre de vie, a précisé la répartition des compétences qu'il jugeait souhaitable.

Le niveau local, celui de l'initiative et de la solidarité, rassemblera toutes les volontés souhaitant l'expansion touristique et l'identité culturelle. Il renforcera le rôle des structures existantes en élargissant leurs compétences et regroupera sous un même vocable tous les partenaires des activités d'accueil et d'animation en dépassant les intérêts catégoriels ou strictement professionnels pour devenir véritablement « **le syndicat de toutes les initiatives** ». Le Comité local du tourisme et des loisirs, outil commun de toutes les structures, proposera, impulsera et coordonnera les initiatives dans la concertation.

Il définira les besoins et élaborera les propositions de développement et d'aménagement, fondements de la planification.

Il se chargera de l'information et de sa diffusion. Ce comité local renforcera aussi le rôle d'animation et d'accueil des structures et sera l'interlocuteur du département, de la région et de l'Etat.

La création d'un échelon local ne supprimera donc pas les structures existantes, mais facilitera leur rassemblement et leur ouverture.

Ces comités locaux pourront prendre la forme d'associations auxquelles communes, départements et régions donneront les moyens pour remplir leurs missions.

Au niveau départemental : le Comité départemental du tourisme s'élargira en un comité départemental du tourisme et des loisirs, outil exécutif du conseil départemental.

Il fera office de conseil technique pour les démarches commerciales et promotionnelles. Il sera étroitement associé à la politique de promotion arrêtée au niveau régional. Tout en favorisant l'animation et la diffusion des produits touristiques départementaux, il centralisera les demandes d'emploi et de main-d'œuvre. La gestion et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures lui reviendra. Le pro-

gramme d'action départemental de ce comité s'insérera dans le plan régional auquel il aura participé par ses représentants au comité régional.

La composition de ce comité, qui pourra prendre la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, reflétera l'esprit d'ouverture et de concertation des élus, représentants des comités locaux, des chambres consulaires, des professionnels, des associations, des organismes sociaux et syndicaux.

2. Les rapports spécialisés.

Soulignant que « la programmation des équipements relève de la compétence départementale », le rapport Blanc souhaite cependant « une clarification de la répartition des responsabilités entre les différents niveaux aussi bien dans le domaine administratif, financier que commercial ». Il envisage la généralisation des contrats de pays reposant sur la coopération intercommunale ainsi que la réforme des stations classées et des finances locales. Le département serait chargé de coordonner les procédures de financement et de commercialisation, notamment celles des centrales de réservation.

En ce qui concerne le tourisme social, le rapport Grosborne semble juger opportun de déconcentrer une partie des réflexions et en tout cas la mise au point des dispositifs du camping (foncier,...) au niveau départemental et la mise au point des programmes de bassin de loisirs, qui concrétiseront le schéma des loisirs à un niveau infra-départemental. Pour ce qui a trait à l'hébergement de plein air, le rapport Fenech propose une procédure unique de création de campings au plan départemental, ainsi qu'une réforme des finances locales. Quant au rapport Ebrard, il convient de rappeler que les « programmes régionaux de développement thermal » seraient appliqués par les responsables départementaux et locaux.

A l'issue de cette brève analyse, une vérité d'évidence s'impose. C'est de la collaboration entre toutes les parties prenantes que naîtra une politique efficace du tourisme. Notre collègue Paul Malassagne, lors de la dernière discussion budgétaire, nous a proposé une remarquable synthèse. Après avoir traité de la réforme des C.R.T., il a en effet déclaré :

« En effet, il faut rappeler que si depuis plus de quarante ans le tourisme et les loisirs ont pu connaître un tel développement, ce n'est pas grâce à l'intervention de l'Etat, dont le budget a toujours été un budget de misère, mais bien du fait des différentes collectivités territoriales, en particulier des collectivités locales, véritable support de la vie touristique en France, aidées par quantités de personnes le plus souvent bénévoles et travaillant sur le terrain, au sein de structures de base telles que les offices de tourisme, les

syndicats d'initiative, les comités départementaux et les comités régionaux de tourisme.

« De la même manière, si le tourisme a pu infiltrer le milieu agricole, qui, malheureusement, ne le pratiquait guère, c'est bien grâce à la prise en charge par les agriculteurs eux-mêmes de l'organisation et de l'adaptation de ce type de loisir à leur profession.

« Il fallait le redire : le tourisme ne s'est pas développé grâce à la manne bienfaitrice de l'Etat, mais bien par le travail des gens de terrain, y compris de tous les professionnels.

« Aussi convient-il de prendre garde, sous prétexte de changement, de ne pas mettre en jeu ce potentiel pour le remplacer par une sorte de technocratie et par la fonctionnarisation des animateurs, qui seuls, malgré leur compétence, détiendraient le savoir en matière de loisirs face à l'ensemble de la population qu'il conviendrait d'éduquer et de canaliser.

« J'attire votre attention sur le fait que le tourisme et les loisirs constituent le terrain privilégié de l'exercice de la liberté par l'individu. Ceux qui risqueraient de l'oublier pourraient un jour prochain se le voir reprocher par leurs propres amis. »

Votre rapporteur tient à rappeler, à cet égard, la magnifique réussite de Confolens, qui est devenue la capitale mondiale du folklore, siège du comité international des organisations de festivals de folklore. Cette réussite n'est due qu'à l'initiative locale, conduite sous l'impulsion d'un animateur hors pair. Trente fois moins peuplée que la cité des Papes, Confolens enregistre le tiers du nombre des entrées payantes du festival officiel d'Avignon.

C. — UNE ANALYSE RAPIDE DE LA SITUATION ACTUELLE PERMET D'ESQUISSEZ CERTAINES RÉPONSES

1° La coopération entre l'Etat et les régions doit être maintenue.

a) La situation actuelle : un effet de synergie.

Les Délégations régionales sont les seuls échelons territoriaux du secrétariat d'Etat chargé du Tourisme. Généralement installée à raison d'une par région, ou plus exactement d'une par Comité régional de tourisme, la Délégation a à sa tête un délégué régional dont le rôle est d'abord celui de conseiller du préfet de région en matière d'aménagement et de promotion touristique, conformément aux dispositions du décret n° 60-1161 du 2 novembre 1960. Par ailleurs, il exerce dans la majorité des cas le rôle de secrétaire

général du Comité régional de tourisme et participe donc, à ce titre, directement aux actions de promotion conduites par ces organismes en assurant l'exécution des décisions sous la responsabilité du président du Comité régional.

Les liens entre la Délégation régionale — service extérieur de l'Etat — et le Comité régional se manifestent encore généralement par une implantation géographique commune (loyers en cofinancement, installation matérielle et dépenses de fonctionnement prises en charge conjointement ou se complétant), par une collaboration étroite entre les personnels rémunérés par l'Etat et ceux rémunérés par les Comités régionaux de tourisme.

Il convient de noter, à propos de ce dernier aspect, qu'il n'était pas rare que des agents soient recrutés pour le compte de l'Etat par le Comité régional de tourisme sur subvention d'Etat en raison d'une insuffisance de postes budgétaires. Il a été mis fin à cette pratique par régularisation sur emplois budgétaires créés au collectif d'août 1981 de seize agents en fonctions dans les régions qui étaient rémunérés dans ces conditions. Ce renforcement des moyens en personnel des Délégations régionales au tourisme devrait être poursuivi en 1982 et en 1983.

b) La réforme proposée : un risque d'éclatement.

On ne saurait nier que la situation actuelle présente, au plan formel, des aspects peu satisfaisants. Le statut des D.R.T., fonctionnaires contractuels ou détachés, n'est pas suffisamment protecteur ni rémunérateur. La double casquette : responsable d'un service extérieur de l'Etat, secrétaire général du C.R.T., n'est pas non plus pleinement justifiée au plan des principes.

Le délégué, agent de l'Etat, ne devrait pas être responsable devant le C.R.T. Ce cumul pourrait être en effet susceptible de le gêner s'il devait faire prévaloir le point de vue de l'administration devant le C.R.T.

L'expérience a montré que ces craintes n'étaient pas justifiées. Le corps des D.R.T. est, à l'heure actuelle, un corps de fonctionnaires particulièrement compétents, considérés par une grande majorité d'élus et de professionnels comme des « hommes de la région » et non comme des courroies de transmission des bureaux parisiens. Leur double fonction leur permet d'assurer une remarquable coordination entre les actions des régions et celles de l'Etat, notamment en ce qui concerne les actions de promotion vers l'étranger. Leur double appartenance permet une gestion optimale des moyens financiers engagés par toutes les parties prenantes.

Cependant, la proposition de loi soumise à notre examen envisage une remise en cause fondamentale. Son article 5 dispose que la fonction de directeur d'un C.R.T.L. (Comité régional du tourisme et des loisirs) serait incompatible avec la qualité de délégué régional

au tourisme. Des nombreuses auditions et des consultations auxquelles a procédé votre Rapporteur, il ressort que cette incompatibilité est bien loin d'entraîner l'adhésion générale. Votre Rapporteur estime que la priorité doit être donnée à l'efficacité réelle sur les principes apparents, aux hommes sur les institutions, à la liberté sur les contraintes. Les régions et leurs C.R.T.L. rénovés doivent pouvoir choisir librement leurs responsables en matière de tourisme, en symbiose étroite avec l'Etat lorsque les circonstances l'exigent. C'est pourquoi cette incompatibilité ne doit pas être instituée, sous la réserve de la mise au point de formules juridiques nouvelles. On pourra ainsi réfléchir à la possibilité de conventions, librement négociées entre l'Etat et les C.R.T.L., traitant des activités futures du délégué régional au tourisme.

2° La collaboration entre la région et les départements doit être précisée.

a) La convention du 17 juin 1980.

La nécessité d'une collaboration efficace entre les parties prenantes dans la conduite d'une politique ambitieuse du tourisme a été formalisée par la signature d'une convention, le 17 juin 1980, entre le ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, d'une part, et la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme, d'autre part.

Par cette convention, l'Etat confie aux comités départementaux du tourisme, qui souhaitent les exercer, les attributions suivantes :

- susciter la réflexion, animer les études et coordonner les interventions en matière de tourisme et de loisirs ;
- assumer les tâches d'information, d'incitation et de promotion du tourisme de leur département. Cette fonction s'exerce notamment dans le cadre du protocole d'accord conclu le 23 mai 1978 entre la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme et syndicats d'initiative ;
- assurer une fonction de proposition et de conseil technique au préfet en matière d'aménagements et d'équipements touristiques et de loisirs. Les comités départementaux de tourisme sont ainsi consultés pour tout ce qui concerne la conception et la localisation des équipements et des hébergements dès lors qu'ils sont financés avec le concours du budget du Tourisme.

Mais cette convention stipule également que :

- le ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs et la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme souhaitent que se développe la coordination déjà largement exis-

tante entre les comités régionaux du tourisme et les comités départementaux du tourisme, en particulier en matière de promotion.

Cette convention répondait à un besoin. En l'absence d'une règle du jeu acceptée par tous et en raison des imperfections de l'organisation des services de l'Etat, la compétition régnait entre toutes les parties prenantes, source d'une saine émulation, mais génératrice de doubles emplois et d'une moindre efficacité.

**b) Les départements
et la réforme de l'organisation régionale du tourisme.**

L'esprit de la convention du 17 juin 1980 doit être préservé, sous réserve des adaptations nécessaires. La région ne doit pas se substituer aux organismes existants, en définissant et en appliquant seule une politique du tourisme. Plusieurs parlementaires se sont fait l'écho, auprès de votre Rapporteur, de la crainte de voir « donner pleins pouvoirs au C.R.T.L., sous l'égide du conseil régional » et ont estimé qu'il serait « injuste et contraire à la loi de la décentralisation de déposséder les comités départementaux du tourisme de leurs pouvoirs, alors qu'ils ont fait la preuve de leur efficacité ». Il convient donc, à l'évidence, d'élaborer une loi respectueuse des diversités régionales protectrice des compétences respectives, garante d'une efficacité accrue.

**3° L'harmonie retrouvée doit s'exprimer
dans un schéma régional du tourisme et des loisirs.**

a) Une réflexion engagée depuis plusieurs années..

Les schémas régionaux de développement des loisirs, dont le rapport Blanc avait préconisé la généralisation, sont un essai de coordination des initiatives qui se sont spontanément développées dans un certain nombre de régions (Nord - Pas-de-Calais, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) visant à l'élaboration par les établissements publics régionaux de leur politique du tourisme et des loisirs.

L'incitation de l'Etat à cette généralisation consiste actuellement en une aide financière aux régions, leur facilitant le recrutement d'un chargé de mission, en un appui technique, à leur demande, de la part des services compétents. L'appui technique vise à ce que ne soient pas seulement prises en considération les questions d'équipement touristique et de promotion, mais plus généralement les besoins en activités de loisirs, y compris de la population locale permanente, dans une perspective de développement et d'aménagement rural. La méthode préconisée associe à la réflexion les élus, diverses administrations concernées, responsables socio-professionnels, associations, des niveaux régional et départemental.

Si l'on s'en tient aux seuls schémas régionaux de développement des loisirs élaborés avec l'aide de l'Etat, à la date du 1^{er} août 1981 :

— deux sont terminés et adoptés (Poitou-Charentes et Pays-de-Loire) ;

— trois en sont pratiquement au stade des décisions par les assemblées régionales (Centre, Rhône-Alpes, Limousin) ;

— dix ont déjà reçu ou recevront en 1981 le concours de l'Etat et sont à des stades divers d'avancement : Haute-Normandie, Auvergne, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Bretagne, Picardie.

b) ... *qui doit être reconnue et systématisée.*

Au plan de la procédure, l'élaboration de ce schéma devra résulter d'une large concertation. Au plan de l'efficacité, ce schéma devra supprimer les doublons et renforcer l'impact des politiques entreprises. Au plan juridique, il permettra d'indiquer clairement les maîtres d'œuvre des actions engagées. Au plan financier, il devrait être de nature à multiplier les financements mixtes pour des opérations d'intérêt régional.

Document de synthèse et de référence, le schéma régional du tourisme et des loisirs pourra utilement s'intégrer au plan régional de développement économique, que les régions seront conduites à élaborer. Il appartiendra aux C.R.T.L. rénovés de conduire cette action ambitieuse.

CONCLUSION

La réforme de l'organisation régionale du tourisme doit contribuer à une redéfinition des rôles et servir de tremplin à une réforme plus générale. Cette redéfinition des rôles s'impose à tous les niveaux.

En réponse à une question budgétaire posée dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 1982, le Ministre a apporté la réponse suivante :

« Jusqu'à ce jour, l'administration chargée du tourisme n'a pas encore été invitée à formuler ses propositions dans le cadre des groupes de travail qui préparent la mise en place du plan intérimaire.

« Il n'existe pas en fait, pour le moment, de groupe de travail consacré particulièrement au tourisme, dont les problèmes ont été

examinés, semble-t-il, dans le cadre du groupe de travail « Vie quotidienne », à travers les trois thèmes des loisirs des jeunes, des loisirs proximité et du chèque-vacances. »

Le rapport Braconnier (1) n'a pas manqué de relever ce manque de cohérence. Il estime notamment que « le projet de plan intérimaire ne prend pas en compte l'activité touristique comme un secteur homogène justifiant une approche cohérente ».

L'opération « A la découverte de la France », malgré son intérêt éminent, en constitue un autre exemple. Elaborée sans une concertation suffisante avec les personnes du « terrain », elle n'a pas convaincu tous les professionnels, qui ne se sont pas toujours reconnus dans l'image donnée de leur région, image parfois incomplète et parfois insuffisamment « alléchante ». Le succès d'estime rencontré par cette initiative peut s'expliquer dans une bonne mesure par cette concertation insuffisante. Plus généralement, on assiste à une distanciation croissante entre les services du ministère du Temps libre et ceux du secrétariat au Tourisme, tant au niveau central qu'au niveau des services extérieurs. Non seulement la nouvelle organisation ministérielle n'a pas répondu au vœu, maintes fois formulé, de la commission des Affaires économiques et du Plan, tendant à la création d'un grand ministère du Tourisme. Bien au contraire, elle a augmenté la complexité du système.

V. — ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI PORTANT RÉFORME DE L'ORGANISATION RÉGIONALE DU TOURISME

Article premier.

Création des comités régionaux du tourisme et des loisirs (C.R.T.L.).

Cet article porte création, dans chaque région, d'un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé comité régional du tourisme et des loisirs. Cet article doit se lire en fonction de l'article 12 qui supprime les comités régionaux de tourisme existant actuellement, créés en application de la loi modifiée du 12 janvier 1942.

Cet article présente des avantages certains. Il met un terme aux querelles préjudiciables au bon fonctionnement des comités régionaux de tourisme (C.R.T.) dont l'imprécision des statuts avait donné lieu à une littérature assez abondante. Par ailleurs, la formule retenue, celle de l'établissement public à caractère industriel et commercial, semble satisfaisante. Elle permet de résoudre les difficultés relatives tant au cadre financier qu'au régime de tutelle, qu'avaient rencontrées les institutions existantes. Certains spécialistes ont cependant émis des doutes sur l'efficacité opérationnelle de « machines » juridiquement un peu lourdes, marquant leur préférence pour un statut d'association reconnue d'utilité publique.

Votre rapporteur tient cependant à souligner que la procédure suivie ne semble pas formellement relever d'une stricte orthodoxie juridique.

On peut ainsi s'interroger sur la nature de ces établissements publics. Constituent-ils réellement une nouvelle « catégorie » juridique, au sens de l'article 34 de la Constitution ?

La rédaction ne précise pas, par ailleurs, s'il s'agit d'établissements publics nationaux ou régionaux. Dans la première hypothèse, le recours à la voie législative ne paraissait pas s'imposer avec évidence ; de surcroît, certaines dispositions relatives tant à la tutelle qu'à la composition ou aux compétences perdraient une part de leur justification. Dans la seconde hypothèse, il y aurait quelque paradoxe à créer par la loi des établissements publics que les régions, une fois devenues collectivités territoriales de plein exercice, pourraient créer de leur chef et à leur guise, dans la limite de leurs compé-

tences, qui ne sont, cependant, pas encore définies. Cette difficulté ne saurait être surestimée, mais elle appelle une certaine prudence.

La difficulté n'est pas insurmontable, car il existe déjà un précédent. En effet, la loi n° 82-214 portant statut particulier de la région de Corse porte la Corse au rang de collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution. Mais la loi du 30 juillet relative aux compétences de la région de Corse crée des établissements publics (office du développement agricole et rural, office des transports....) dont la compétence territoriale est celle de la région de Corse. Cependant, rien n'interdit *a priori* à la Corse, et à terme aux autres régions, de créer, dans la limite de leurs compétences, des établissements publics régionaux. Il convient donc de légiférer avec prudence, pour éviter d'éventuels doubles emplois, et partant d'élaborer un cadre efficace mais suffisamment souple, à l'intérieur duquel chaque région pourra s'adapter.

Cette crainte ne semble pas relever du droit-fiction. Rappelons que, ici ou là, lorsque les institutions régionales existantes n'ont pas donné entière satisfaction, les départements, les communes ou les régions ont créé, plus ou moins directement, des associations *ad hoc*, plus particulièrement dans le secteur du tourisme.

Cet article présente un second avantage, en tant qu'il dispose que ces comités seront compétents non seulement en matière de tourisme, mais encore en matière de loisirs. Reconnaissons que ni le mot ni la chose ne pouvaient figurer dans les textes de 1942-1943. Mais notre civilisation, faut-il le rappeler, est devenue une « civilisation des loisirs ». Et il existe des complémentarités, un continuum logique entre tourisme et loisirs. Mentionnons, à titre d'exemple, les « schémas régionaux des loisirs », qui regroupent toutes les composantes du tourisme et des loisirs. L'appellation « comité régional du tourisme et des loisirs » est donc bienvenue.

Cet article présente un troisième avantage par la systématisation qu'il opère. Certaines régions n'ont pas actuellement de C.R.T., soit parce que, conformément à la loi de 1942, un seul C.R.T. recouvre deux régions de programme (Lorraine-Alsace), soit parce que le C.R.T. est devenu une « coquille vide » (Nord - Pas-de-Calais). D'autres ont attendu un certain temps avant de disposer d'un C.R.T. (le C.R.T. Corse n'a été créé qu'en 1976, après la bidépartementalisation). D'autres régions, enfin, se caractérisent par l'existence de plusieurs C.R.T. (trois C.R.T. pour la région Rhône-Alpes).

Mais cette lente évolution historique, explicable par le fait que le tourisme n'est devenu véritablement un phénomène de masse qu'avec les années soixante, porte à nuancer la valeur de cette systématisation. Les situations acquises doivent être prises en considération. Deux cas doivent être analysés en détail.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est caractérisée par l'existence de deux C.R.T. (l'un siège à Nice et son ressort est limité

au département des Alpes-Maritimes, l'autre siège à Marseille et s'étend aux autres départements). La région Rhône-Alpes connaît 3 C.R.T. (C.R.T. Dauphiné à Grenoble, pour le département de l'Isère, C.R.T. Mont-Blanc à Chambéry pour la Savoie et la Haute-Savoie, C.R.T. Rhône-Loire à Lyon pour les autres départements de la région de programme).

Quatre raisons fondamentales semblent devoir être avancées pour justifier un certain *statu quo*. Tout d'abord, la situation actuelle semble convenir à une grande majorité des personnes concernées en raison de l'excellent fonctionnement de ces C.R.T. Ensuite, la décentralisation qui s'opère sous le présent septennat doit tenir compte des erreurs du passé et ne pas tendre à une organisation rigide, « napoléonienne », des provinces françaises. Par ailleurs, une politique du tourisme, qu'il s'agisse du tourisme « commercial », comme du tourisme « social », que certains voudraient lui opposer, repose sur l'élaboration de produits homogènes, qui transcendent les frontières géographiques des collectivités territoriales. Enfin, comme on l'a déjà souligné, une organisation trop rigide conduirait à la multiplication des associations hors C.R.T.L. et à un désengagement des professionnels du tourisme, ainsi que votre Rapporteur a cru pouvoir le percevoir au cours de sa mission et à l'issue de ses auditions. On peut en outre avancer, avec une assez forte probabilité de réussite, que les C.R.T. Dauphiné et Mont-Blanc seraient disposés à se regrouper au sein d'un seul établissement.

Dans ces conditions, et pour respecter autant que faire se peut une certaine harmonisation conforme à l'esprit du texte, votre Commission vous propose de limiter à deux le nombre maximum de C.R.T. par région. Cette procédure ne devrait être qu'exceptionnelle et limitée aux régions comprenant actuellement plus d'un C.R.T. (Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur), afin d'éviter tout risque d'éclatement.

Article 2.

Compétences du C.R.T.L.

Cet article vise à assurer une coordination entre les activités du conseil régional, instance politique, et les activités du C.R.T.L., instance opérationnelle. Malgré une amélioration sensible au fil des années, la collaboration entre l'Assemblée délibérante de l'établissement public régional et le C.R.T. n'a pas toujours été pleinement satisfaisante.

Cet article semble de nature à relancer, sur de bonnes bases, les relations entre les deux organes moteurs du tourisme dans la région. Il ne fait pas du C.R.T.L. un organisme purement subordonné et cantonné dans des tâches d'exécution. Bien au contraire, il

confère des responsabilités accrues aux comités régionaux, tout en reconnaissant à l'assemblée régionale les pouvoirs éminents de décision politique et de contrôle qui sont, par essence, les siens. En refusant la confusion des genres et en affirmant la complémentarité des missions, l'esprit de cet article n'appelle aucune critique de fond.

Votre Commission vous propose cependant d'apporter quelques retouches à la rédaction suggérée.

La première d'entre elles part d'une constatation d'expérience, telle qu'elle a été analysée dans le présent exposé des motifs. Une politique du tourisme n'est efficace qu'à la condition d'y associer les collectivités locales et les professionnels. Prenons un exemple. Le schéma régional du tourisme et des loisirs des Pays de la Loire prévoit, pour développer le locatif, une coordination des réservations au niveau régional, mais effectuée concrètement au niveau du département. De la même manière, la signalisation des monuments et sites ou l'octroi de primes à l'amélioration des meublés ruraux ressortissent à la compétence départementale. Afin de reconnaître la multiplicité souhaitable des intervenants, il apparaîtrait judicieux de ne pas stipuler que « le C.R.T.L. est chargé de mettre en œuvre la politique du tourisme », mais plutôt d'indiquer que « le C.R.T.L. concourt à la mise en œuvre de la politique du tourisme ». Une telle rédaction semble plus respectueuse des susceptibilités respectives, plus souple et permettant ainsi à la région d'envisager une action ambitieuse et cohérente. Dans l'esprit de votre commission, il ne s'agit pas de minorer la compétence élargie du C.R.T.L. et d'attenter à son autorité nécessaire, mais à l'inverse de lui permettre d'exploiter toutes les possibilités qui lui seront offertes par la loi. Dans cet esprit, il n'apparaît pas inutile de préciser davantage les compétences du C.R.T.L., eu égard au principe juridique de spécialité régissant le fonctionnement des établissements publics.

Votre Commission vous propose donc une seconde retouche tendant à spécifier la compétence des C.R.T.L. en matière d'études, et de planification, et une troisième ayant pour objet de faire de cet établissement un prestataire de services universel. A cette fin, il est proposé de compléter la dernière phrase de l'article par les mots « ainsi que, par voie de convention, par d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé ».

Une commune, un groupement de communes, un syndicat professionnel pourront ainsi faire appel au C.R.T.L. pour élaborer des produits touristiques, procéder à la promotion d'une activité tant en France qu'à l'étranger. Le C.R.T. Riviera-Côte d'Azur, tout en étant spécifique, en fournit déjà un exemple d'application. Il reçoit des contributions des communes du département des Alpes-Maritimes pour mener des actions spécifiques. La situation financière au 31 décembre 1981 recettes, ligne 750 B « contributions ponctuelles

des communes sur actions diverses » est dotée à concurrence de 156.878 F.

Votre Commission vous propose enfin de baptiser le « programme général d'actions, annuel ou pluriannuel » du nom familier de « schéma régional de développement du tourisme et des loisirs » afin d'établir une continuité dans l'action des comités régionaux de tourisme et de consacrer une expression communément admise. Pour interprétation, l'expression « suivi et contrôle » ne doit pas se lire comme conférant au C.R.T.L. un pouvoir de contrôle financier général, dévolu à la Chambre régionale des comptes, ni de contrôle politique, ressortissant à la compétence de l'assemblée régionale. Elle semble être tirée du rapport 1980 de la Cour des comptes qui, stigmatisant le flou et l'irrégularité du traitement des fonds transitant par les C.R.T., se lisait : « Or, du fait qu'ils transitent par les comités régionaux, ils ne font plus l'objet ni d'un suivi systématique, ni d'un contrôle. » Cette réserve posée, l'expression doit être maintenue, car l'expérience enseigne que ce suivi n'a pas toujours pu être effectué dans de bonnes conditions (exemple du changement d'affectation d'immeubles ayant bénéficié de subventions à usage déterminé).

Article 3.

Modalités d'association des C.R.T.L.

Il convient de disposer que les C.R.T.L. pourront s'associer pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt interrégional, mais également pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt national ou international.

Article 4.

Composition du C.R.T.L.

Cet article définit la composition du C.R.T.L. Elle repose sur trois contraintes :

- un tiers d'élus régionaux,
- une moitié d'élus, y compris les élus régionaux,
- une moitié de représentants de diverses institutions ou organismes professionnels.

L'objectif de cet article est clair : assurer une liaison politique entre les collectivités territoriales, au premier rang desquelles, à terme, la région et le C.R.T.L., qu'elles financent et dont elles déterminent la mission. Ses conséquences sont moins évidentes. En « privilégiant » les élus, cette disposition serait susceptible de dimi-

nuer la place des professionnels et d'inciter à un relatif désengagement financier de certains organismes payeurs comme les Chambres consulaires. C'est à tout le moins une crainte que votre Rapporteur a cru pouvoir déceler au cours des entretiens auxquels il a procédé et qu'il convient d'apaiser, eu égard au rôle éminent de ces professionnels dans la promotion du tourisme français sous toutes ses formes.

En dernière analyse, ce risque ne semble pas devoir être surestimé. Tout d'abord, une crainte inverse s'est manifestée. En raison de leurs multiples occupations, les élus ne participeraient, tout au moins pour certains d'entre eux, que d'une manière occasionnelle aux travaux du C.R.T.L., laissant ainsi le « champ libre » aux professionnels du tourisme et des loisirs. En second lieu, une étude attentive de la composition actuelle des C.R.T. révèle que, dans une grande majorité de cas, les élus (maires, conseillers généraux, conseillers régionaux, parlementaires) représentent, à des titres divers, plus de la moitié des membres des C.R.T. Enfin, l'opposition entre « élus » et « professionnels » semble pour partie factice et de nature à s'apaiser avec la montée en puissance du fait régional.

Il convient cependant de s'interroger sur les conséquences de la règle relative à la présence d'un tiers d'élus régionaux. Ce critère a été jugé par certains susceptible de laisser une portion congrue aux représentants des conseils généraux avec le risque que les départements, se sentant mal représentés, ne contribuent plus au fonctionnement des C.R.T.L. Des tensions entre le C.R.T.L. et les comités départementaux de tourisme de la région risqueraient ainsi d'en résulter. Pour lever cette hypothèque, tout en contenant le nombre des membres des C.R.T.L. dans des limites raisonnables, et sans porter atteinte à la dominante régionaliste de l'institution, votre Commission vous suggère de préciser que parmi les élus figurent les présidents de tous les conseils généraux ou leurs représentants. Combinée avec la présence d'un représentant de chaque comité départemental de tourisme, cette disposition semblerait de nature à apaiser ces craintes.

Le cas des éventuels C.R.T.L. à ressort monodépartemental ou celui des régions comprenant deux C.R.T.L. semble pouvoir être résolu sans précision supplémentaire quant à la composition proprement dite du C.R.T.L. La procédure pourrait cependant être affinée dans ces deux cas en prévoyant une consultation préalable des conseils généraux intéressés. Conformément à l'argumentation exposée sous les articles premier et deux, il convient en effet d'associer étroitement les instances départementales si l'on souhaite que cette réforme soit véritablement efficace. Quant aux départements d'outre-mer, ils doivent être compris dans le champ d'application territorial de la loi, sous réserve des adaptations nécessitées par l'évolution probable de leur statut.

Votre Rapporteur s'est livré, avec l'aide des responsables locaux, à une simulation concernant le nombre probable des membres du futur C.R.T.L. Il résulte de ces esquisses, nécessairement imparfaites, que ce nombre risque d'être assez élevé, eu égard à la double contrainte d'une représentation convenable de toutes les parties prenantes au plan de la politique touristique (1) et d'un pourcentage minimal de 50 % d'élus. Ce nombre pourrait être compris entre 40 et 70, voire davantage pour les grandes régions touristiques. On peut émettre certains doutes sur l'aspect opérationnel de telles instances. Mais c'est le prix de la démocratie et de la participation.

Cependant, pour en minimiser les inconvénients potentiels, il pourra être envisagé de fixer un seuil au nombre des membres du conseil d'administration de l'établissement public.

Votre Commission vous propose également diverses modifications formelles. Il paraît tout d'abord souhaitable de remplacer les mots « élus régionaux » par les mots « conseillers régionaux ». Tous les membres actuels des conseils régionaux ne sont pas, *stricto sensu*, des élus (2). Ils ne le deviendront qu'avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel. D'ici là, il convient cependant d'assurer la représentation des assemblées régionales, pour éviter un hiatus chronologique préjudiciable au bon fonctionnement des C.R.T.L.

Article 5.

Composition et élection du bureau du C.R.T.L.

L'article 5 de la proposition de loi prévoit que le C.R.T.L. élit en son sein un bureau, dont il fixe la composition. Le Président dudit bureau serait obligatoirement un élu régional, choisi parmi les membres du comité.

Votre Commission estime qu'il n'est pas possible d'admettre *a priori* l'exclusion des professionnels du tourisme de la présidence

(1) Mentionnons, sans que cette liste puisse être considérée comme exhaustive : chambres de commerce, chambre des métiers, chambres d'agriculture, agences de voyages, chaînes hôtelières, petite et moyenne hôtellerie voire hôtellerie rurale, transporteurs aériens, transporteurs terrestres, gîtes ruraux, hébergement de plein air, V.V.F., clubs Léo Lagrange, tourisme et travail, associations de tourisme social, associations de loisirs.

(2) Les représentants de la France à l'Assemblée des Communautés européennes doivent-ils être considérés comme des élus ? Aux termes de la décision du Conseil constitutionnel sur l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel (D.C. n° 76-71 du 30 décembre 1976), il ne le semblerait pas, car l'Assemblée n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République et ses membres ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale, définie à l'article 3 de la Constitution. Les élus ne devraient être que les parlementaires et les membres des conseils élus des collectivités territoriales.

des C.R.T.L. Leur présidence, dans certaines grandes régions touristiques de notre pays, s'est avérée tout à fait bénéfique. D'autre part, on ne comprend pas les raisons pour lesquelles les élus majoritaires au C.R.T.L. ne pourraient pas, s'ils le souhaitent, choisir éventuellement un professionnel comme Président. De même, eu égard au financement consenti par les conseils généraux, il n'apparaît pas pleinement satisfaisant d'exclure que la Présidence ne puisse revenir à un conseiller général. Ainsi que nous croyons l'avoir démontré tout au long du présent rapport, la situation exige une grande souplesse dans l'élaboration du statut des C.R.T.L. Tout facteur de rigidité doit être gommé. Cependant le changement de nature du C.R.T.L. opéré par la présente loi conduit votre Commission à vous proposer que le président soit obligatoirement un élu régional, membre du comité.

En ce qui concerne l'effectif du bureau, et pour les raisons exposées précédemment, il peut être envisagé d'en limiter *a priori* l'effectif. Une telle disposition est directement inspirée de l'article 24 de la loi du 2 mars 1982, qui dispose que le bureau du conseil général « est composé du président, de quatre à dix vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres ». Votre Commission, après un large débat, vous propose de limiter à 19 le nombre des membres du *bureau* du comité.

Enfin, le terme de bureau envisagé pour désigner l'organe directeur du C.R.T.L. paraît mal choisi. D'une part, parce qu'il est susceptible d'introduire une confusion avec le bureau de l'exécutif régional. D'autre part, parce que la pratique juridique réserve à l'organe directeur d'un établissement public industriel et commercial (E.P.I.C.) le vocable de conseil d'administration. Deux exemples très récents peuvent être trouvés dans le secteur du tourisme et des loisirs. L'E.P.I.C. chargé de gérer et de développer le dispositif des chaèques-vacances (Agence nationale pour les chèques-vacances) est dirigé par un conseil d'administration (art. 2 du décret n° 82-719 du 16 août 1982) De même, l'Agence nationale pour l'information touristique, créée sous la forme d'un E.P.I.C., est administrée par un conseil d'administration (décret n° 82-609 du 7 juillet 1982).

Article 6.

Compétences du Président du C.R.T.L.

L'article 6 de la proposition de loi dispose que le président représente le C.R.T.L. dans tous les actes de la vie civile, qu'il prépare et exécute le budget. Il prévoit également les modalités de convocation du conseil d'administration et du comité.

Article 7.

Organisation interne du C.R.T.L.

L'article 7 de la proposition de loi prévoit que le C.R.T.L. se compose d'un certain nombre de sections. Votre Commission vous propose d'y apporter quelques modifications de détail. Tout en rappelant, pour mieux les affirmer, les compétences dévolues au C.R.T.L. par l'article 2, il convient de ne pas confiner le comité dans des règles d'administration trop rigides. C'est pourquoi le C.R.T.L. devra être organisé en commissions de travail, mais dont il déterminera librement le nombre et les compétences. Il appartiendra à chaque organisme d'élaborer la structure la mieux adaptée à ses spécificités et à ses ambitions.

Article 8.

Personnel des C.R.T.L.

Cet article rappelle que le C.R.T.L. disposera d'un budget et de personnels. Ces personnels peuvent être recrutés par ses soins, dans les conditions de droit commun de la législation du travail, ou mis à sa disposition. Pour respecter l'autonomie des C.R.T.L., il convient de préciser que cette mise à disposition ne pourra être opérée qu'à sa demande. Seront concernés non seulement les fonctionnaires des collectivités territoriales, mais également les fonctionnaires de l'Etat.

Article 9.

Désignation et compétences du directeur du C.R.T.L.

Cet article dispose que le C.R.T.L. peut disposer d'un directeur nommé par le président après avis du bureau, afin d'assurer le fonctionnement des services et de gérer le personnel. Mais il dispose également que cette fonction de directeur est incompatible avec celle de délégué régional au tourisme (D.R.T.).

Cette incompatibilité paraît difficilement soutenable, en raison d'un certain nombre d'arguments convergents, dont le caractère nocif a été démontré. Elle constitue un facteur d'alourdissement des charges du C.R.T.L. En effet, le D.R.T. est un fonctionnaire contractuel ou détaché, rémunéré pour l'essentiel sur fonds publics. Introduire une incompatibilité entre la fonction de directeur et celle de D.R.T. reviendrait à faire assurer par le

C.R.T.L. la rémunération du directeur (1) et donc diminuer d'autant les dépenses efficaces de promotion ou de commercialisation, alors qu'aucun texte ne précise encore quelles seront les ressources des régions correspondant à leurs nouvelles compétences.

Le tourisme est une activité de professionnels reposant sur la concertation des parties prenantes. Introduire une incompatibilité introduirait une rupture totale entre l'Etat et les C.R.T.L., d'autant plus préjudiciable à tous qu'elle couperait notamment les C.R.T.L. des représentants de l'administration du tourisme à l'étranger et qu'elle ne permettrait plus aux D.R.T., fonctionnaires remarquablement compétents, de faire profiter la région de leur expérience, grâce à leur « double casquette ». Le D.R.T., fonctionnaire de l'Etat, mais aussi, dans la plupart des cas, secrétaire général du C.R.T., est en effet un gage de cohérence entre les politiques nationale et régionale.

Cette incompatibilité est juridiquement mal fondée. Aux termes de la rédaction retenue par la proposition de loi, un fonctionnaire de l'Etat, non D.R.T., pourrait assumer les fonctions de directeur. On mesure la cocasserie de la situation si ce « cumulard » était le directeur régional du temps libre. Elle ne tient pas compte des dispositions existantes du statut général de la fonction publique.

Pour l'ensemble de ces raisons, il convient donc de n'introduire aucune incompatibilité relative à la fonction du directeur du comité régional du tourisme et des loisirs, nonobstant les problèmes réels évoqués dans le présent exposé des motifs. Chaque C.R.T.L., dans sa sagesse, et conformément aux principes fondamentaux de la régionalisation, opérera le choix qui lui paraîtra le plus judicieux. La conférence permanente des présidents de comités régionaux de tourisme s'est prononcée en ce sens. Tous les présidents de C.R.T. qui ont bien voulu répondre au questionnaire envoyé par votre Rapporteur se sont prononcés sur les dangers de cette incompatibilité. L'un d'entre eux a déclaré : « Il faut toutefois réaliser que, jusqu'à présent, les délégués ont d'abord été perçus comme des hommes de la région donnant priorité aux problèmes de la région. Ils sont souvent à l'origine du redéploiement de l'action des comités. »

Votre Commission a consacré un long débat à l'opportunité de ce cumul éventuel et a conclu à la nécessité d'en laisser le libre choix au futur président du C.R.T.L.

(1) Toutes charges comprises, le coût minimal serait de 240.000 F par an. Les recettes 1981 du C.R.T. Lorraine-Alsace se sont élevées à 575.522 F, à 257.000 F pour le C.R.T. Bourgogne.

Article 10.

Ressources des C.R.T.L.

Les ressources du C.R.T.L. pourront refléter la diversité des missions imparties à cet établissement public industriel et commercial. On peut distinguer trois types de ressources :

— des ressources obligatoires : une dotation annuelle votée par le conseil régional dans le cadre du budget de la région.

— des ressources facultatives : les contributions de toute nature de l'Etat, qui ne devront pas être qu'« éventuelles », et les contributions des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que la participation de tous autres organismes ou personnes,

— des ressources affectées : en raison de sa nature d'E.P.I.C., le C.R.T.L. doit pouvoir encaisser les recettes résultant du produit d'opérations commerciales ou de services rendus.

Article 11.

Règlement intérieur.

Le conseil régional du tourisme et des loisirs établit son règlement intérieur. En raison de la nature spécifique de cet établissement public, il semble revenir au comité d'élaborer son règlement intérieur. La pratique juridique enseigne que les E.P.I.C. traditionnels voient généralement leur règlement intérieur être élaboré par le conseil d'administration (art. 7, al. 4, du décret n° 82-719 du 16 août 1982, Agence nationale pour les chèques-vacances). En tout état de cause, ce règlement intérieur ne saurait être confondu ni avec le règlement intérieur auquel sont astreintes les entreprises, ni avec le règlement intérieur d'assemblées délibérantes comme le conseil régional.

Article 12.

Abrogation de lois antérieures.

Entrée en vigueur de la loi.

Cet article dispose que les lois validées n° 85 du 12 janvier 1943 et n° 273 du 5 juin 1943 sont abrogées, ainsi que toute disposition contraire à la présente loi. Cependant, cette abrogation portera effet au jour de la publication de la loi portant réforme de l'organisation régionale du tourisme. A cette date, les nouveaux C.R.T.L. ne seront pas encore en place. Il s'écoulera un délai plus ou moins long, nécessaire pour l'élaboration des textes d'application, pour procéder aux consultations prévues par la loi, et pour déterminer la composition des C.R.T.L. Il convient donc d'éviter tout vide

juridique, préjudiciable aux activités des comités régionaux, en prévoyant que l'abrogation des lois susvisées de 1942 et de 1943 ne sera effective que lorsque les nouveaux C.R.T. auront été installés. Cette transition pourra s'opérer région par région, car la loi modifiée du 12 janvier 1942 dispose, en son article premier, que les C.R.T. peuvent être institués par arrêté du secrétaire d'Etat chargé du tourisme. Par application du principe du parallélisme des formes et des compétences, un arrêté du secrétaire d'Etat auprès du ministre du Temps libre, chargé du Tourisme, semble suffire pour dissoudre un C.R.T.

Article 13.

Champ d'application de la loi.

La loi portant réforme de l'organisation régionale du tourisme semble devoir s'appliquer à la région de Corse qui dans l'exercice de ses compétences pourra éventuellement élargir la mission de son C.R.T.L. Tel est d'ailleurs l'avis des personnalités représentatives que votre Rapporteur a pu rencontrer à Ajaccio. C'est également le sens du débat qui s'est instauré au Sénat sur l'article 26 du projet de loi portant statut particulier de la région Corse : compétences (1). L'inclusion de la Corse n'appelle que des modifications d'ordre formel. En effet, la région Corse est devenue collectivité territoriale, dénommée région de Corse. Son conseil régional a reçu l'appellation d'assemblée de Corse, et ses conseillers régionaux portent le titre de conseillers à l'assemblée de Corse ou membres de l'assemblée de Corse.

De la même manière, la présente loi doit s'appliquer aux départements d'outre-mer, qui constituent par ailleurs des régions mono-départementales. Cependant, la réforme en cours de ces départements d'outre-mer est susceptible d'appeler des modifications dans la composition ou les compétences des C.R.T.L. C'est pourquoi il convient d'y faire référence dans la présente loi. L'expression formalisée peut en être trouvée dans l'article premier de la loi n° 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des diverses collectivités territoriales, dont l'alinéa 3 se lit : « En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ces dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées. »

Article 14.

Mesures réglementaires d'application de la loi.

Les modalités d'application de la présente loi sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

(1) J.O. Débats Sénat, séance du 6 juillet 1982, p. 3429.

TABLEAU COMPARATIF

Texte initial de la proposition de loi

Article premier.

Il est créé dans chaque région un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé comité régional du tourisme et des loisirs.

Art. 2.

Le comité régional du tourisme et des loisirs est chargé de mettre en œuvre la politique du tourisme et des loisirs définie, dans les limites de sa compétence, par le conseil régional, notamment dans le domaine de l'aménagement et de l'équipement, de la promotion et de la commercialisation, de la formation professionnelle. Le comité régional du tourisme et des loisirs assure le suivi et le contrôle de l'exécution des actions engagées. Il établit un programme général d'actions, annuel ou pluriannuel, qu'il soumet au conseil régional. Dans le cadre de ses missions, il peut se voir confier des attributions complémentaires par le conseil régional.

Art. 3.

Les comités régionaux du tourisme et des loisirs peuvent s'associer pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt interrégional.

Conclusions de la Commission

Article premier.

Alinéa sans modification.

Toutefois, il pourra être exceptionnellement créé deux établissements publics, dans les régions comptant plus d'un comité régional du tourisme à la date de publication de la présente loi.

Art. 2.

Le comité régional du tourisme et des loisirs concourt à la mise en œuvre de la politique du tourisme et des loisirs définie, dans les limites de sa compétence, par le conseil régional, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, de la promotion, de la commercialisation, ainsi que de la formation professionnelle.

Le comité régional du tourisme et des loisirs établit un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Il soumet au conseil régional ce programme général d'actions, annuel ou pluriannuel. Il assure le suivi et le contrôle des actions ainsi engagées.

Dans le cadre de ses missions, il peut se voir confier des attributions complémentaires par le conseil régional ainsi que, par voie de convention, par d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé.

Art. 3.

Les comités...

... interrégional, national ou international.

Texte initial de la proposition de loi

Art. 4.

Le comité régional du tourisme et des loisirs est composé pour moitié d'élus.

Les élus régionaux représentent au minimum un tiers de ses membres.

Il doit également comprendre un ou deux représentants :

- du comité économique et social régional ;
- des chambres consulaires ;
- de chaque comité départemental de tourisme ;
- des offices de tourisme et des syndicats d'initiative ;
- des professionnels du tourisme ;
- des associations de tourisme.

Le nombre de ses membres et leur répartition sont fixés par le conseil régional. Le représentant de l'Etat dans la région est membre de droit du comité ; il peut se faire représenter

Art. 5.

Le comité régional du tourisme et des loisirs élit en son sein un bureau dont il fixe la composition. Le président est obligatoirement l'un des élus régionaux membres du comité.

Art. 6.

Le président représente le comité régional du tourisme et des loisirs dans tous les actes de la vie civile. Il prépare et exécute le budget ; il convoque le bureau à sa diligence et le comité au moins deux fois par an ou sur demande d'au moins un tiers de ses membres.

Conclusions de la Commission

Art. 4.

Le comité...

... moitié d'élus, dont les présidents de tous les conseils généraux de la région ou leurs représentants.

Les conseillers régionaux...

... membres.

— alinéa sans modification ;

— alinéa sans modification ;

— alinéa sans modification ;

— alinéa sans modification ;

— alinéa sans modification ;

— des professionnels du tourisme, des loisirs et du thermalisme ;

— alinéa sans modification.

Le nombre de ses membres et leurs modalités de désignation sont fixés par le conseil régional, après avis des conseils généraux lorsque la création de deux comités régionaux du tourisme et des loisirs aura été décidée.

Le représentant de l'Etat dans la région assiste aux séances du comité régional du tourisme et des loisirs. Il peut se faire représenter.

Art. 5.

Le comité...

... en son sein un conseil d'administration dont il fixe la composition et dont l'effectif ne doit pas dépasser dix-neuf membres. Le président est obligatoirement l'un des conseillers régionaux membres du comité.

Art. 6.

Le président...

... budget ; il convoque à sa diligence le conseil d'administration et, au moins deux fois par an ou sur demande d'au moins un tiers de ses membres, le comité.

Texte initial de la proposition de loi

Art. 7.

Le comité régional du tourisme et des loisirs se compose des sections suivantes :

— une section d'aménagement et d'équipement touristique ;

— une ou plusieurs sections de promotion et de commercialisation ;

— une section de formation professionnelle ;

— une ou plusieurs sections en liaison avec le caractère spécifique de zones d'intérêt touristique régional.

Art. 8.

Pour assurer ses missions, le comité régional du tourisme et des loisirs dispose d'un budget et de personnels recrutés par ses soins ou mis à sa disposition par les collectivités locales.

Art. 9.

Le comité régional du tourisme et des loisirs dispose d'un directeur nommé par le président après avis du bureau. Le directeur assure le fonctionnement des services et gère le personnel. Il reçoit à cet effet et en tant que de besoin délégation du président. *Il ne peut pas cumuler sa fonction avec celle de délégué régional au tourisme.*

Art. 10.

Les ressources du comité régional du tourisme et des loisirs comprennent notamment :

— une dotation annuelle votée par le conseil régional dans le cadre du budget de la région ;

— éventuellement, les subventions et contributions de toute nature de l'Etat ;

Conclusions de la Commission

Art. 7.

Le comité régional...

... loisirs *peut se composer des commissions* suivantes :

— une *commission de planification*, d'aménagement et d'équipement touristique ;

— une ou plusieurs *commissions* de promotion, de commercialisation et d'études ;

— une *commission* de formation professionnelle ;

— une ou plusieurs *commissions* en liaison...

... régional ;

— *toute commission qu'il jugera utile de constituer.*

Art. 8.

Pour assurer...

... à sa disposition, *sur sa demande*, par les collectivités territoriales ou l'Etat.

Art. 9.

Le comité...

... après avis du conseil d'administration. Le directeur...

... du président.

Art. 10.

Les ressources...

— alinéa sans modification ;

— les subventions et contributions de toute nature de l'Etat ;

Texte initial de la proposition de loi

— les subventions et contributions volontaires des communes, des départements et de leurs groupements ;

— les participations de tous autres organismes intéressés ainsi que des personnes privées.

Art. 11.

Le comité régional du tourisme et des loisirs peut établir son règlement intérieur.

Art 12.

Les lois validées n° 85 du 12 janvier 1942 et n° 278 du 5 juin 1943 sont abrogées ainsi que toute disposition contraire à la présente loi.

Art. 13.

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat

Conclusions de la Commission

— alinéa sans modification ;

— alinéa sans modification :

— les recettes résultant du produit des opérations commerciales ;

— les redevances appropriées aux services rendus.

Art. 11.

Le comité régional du tourisme et des loisirs *établit* son règlement intérieur.

Art. 12.

Les lois.

... présente loi, à compter du jour de l'installation des comités régionaux du tourisme et des loisirs créés par la présente loi.

Art. 13.

Les dispositions de la présente loi sont applicables à la région de Corse, compte tenu, le cas échéant, des dénominations spécifiques figurant dans la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées.

Art. 14.

Sans modification.



La présente proposition de loi a été examinée par la commission des Affaires économiques et du Plan dans sa séance du mercredi 6 octobre 1982. Après les interventions du Rapporteur et de MM. Paul Malassagne, Jean Peyrafitte, Richard Pouille, Bernard Hugo (Yvelines) et Jean Colin, la présente proposition de loi, dont la teneur a été précisée dans l'examen des articles, a été adoptée à la majorité des commissaires présents. Sous le bénéfice des observations contenues dans ce rapport, la commission des Affaires économiques et du Plan vous demande de voter le texte de la proposition de loi qu'elle vous présente.

VI. — TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION

PROPOSITION DE LOI PORTANT RÉFORME DE L'ORGANISATION RÉGIONALE DU TOURISME

Article premier.

Il est créé dans chaque région un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé comité régional du tourisme et des loisirs.

Toutefois, il pourra être exceptionnellement créé deux établissements publics, dans les régions comptant plus d'un comité régional du tourisme à la date de publication de la présente loi.

Art. 2.

Le comité régional du tourisme et des loisirs concourt à la mise en œuvre de la politique du tourisme et des loisirs définie, dans les limites de sa compétence, par le conseil régional, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, de la promotion, de la commercialisation, ainsi que de la formation professionnelle.

Le comité régional du tourisme et des loisirs établit un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Il soumet au conseil régional ce programme général d'actions, annuel ou pluriannuel. Il assure le suivi et le contrôle des actions ainsi engagées.

Dans le cadre de ses missions, il peut se voir confier des attributions complémentaires par le conseil régional ainsi que, par voie de convention, par d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé.

Art. 3.

Les comités régionaux du tourisme et des loisirs peuvent s'associer pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt interrégional, national ou international.

Art. 4.

Le comité régional du tourisme et des loisirs est composé pour moitié d'élus, dont les présidents de tous les conseils généraux de la région ou leurs représentants.

Les conseillers régionaux représentent au minimum un tiers de ses membres.

Il doit également comprendre un ou des représentants :

- du comité économique et social régional ;
- des chambres consulaires ;
- de chaque comité départemental de tourisme ;
- des offices de tourisme et des syndicats d'initiative ;
- des professionnels du tourisme, des loisirs et du thermalisme ;
- des associations de tourisme.

Le nombre de ses membres et leurs modalités de désignation sont fixés par le conseil régional, après avis des conseils généraux lorsque la création de deux comités régionaux du tourisme et des loisirs aura été décidée.

Le représentant de l'Etat dans la région assiste aux séances du comité régional du tourisme et des loisirs. Il peut se faire représenter.

Art. 5.

Le comité régional du tourisme et des loisirs élit en son sein un conseil d'administration dont il fixe la composition et dont l'effectif ne doit pas dépasser 19 membres. Le président est obligatoirement l'un des conseillers régionaux membres du comité.

Art. 6.

Le président représente le comité régional du tourisme et des loisirs dans tous les actes de la vie civile. Il prépare et exécute le budget ; il convoque à sa diligence le conseil d'administration et, au moins deux fois par an ou sur demande d'au moins un tiers des membres, le comité.

Art. 7.

Le comité régional du tourisme et des loisirs peut se composer des commissions suivantes :

- une commission de planification, d'aménagement et d'équipement touristique ;
- une ou plusieurs commissions de promotion, de commercialisation et d'études ;
- une commission de formation professionnelle ;
- une ou plusieurs commissions en liaison avec le caractère spécifique des zones d'intérêt touristique régional ;
- toutes commissions qu'il jugera utile de constituer.

Art. 8.

Pour assurer ses missions, le comité régional du tourisme et des loisirs dispose d'un budget et de personnels recrutés par ses soins ou mis à sa disposition, sur sa demande, par les collectivités territoriales ou l'Etat.

Art. 9.

Le comité régional du tourisme et des loisirs dispose d'un directeur nommé par le président après avis du conseil d'administration. Le directeur assure le fonctionnement des services et gère le personnel. Il reçoit à cet effet et en tant que de besoin délégation du président.

Art. 10.

Les ressources du comité régional du tourisme et des loisirs comprennent notamment :

- une dotation annuelle votée par le conseil régional dans le cadre du budget de la région ;

- les subventions et contributions de toute nature de l'Etat ;
- les subventions et contributions volontaires des communes, des départements et de leurs groupements ;
- les participations de tous autres organismes intéressés ainsi que des personnes privées ;
- les recettes résultant du produit des opérations commerciales ;
- les redevances appropriées aux services rendus.

Art. 11.

Le comité régional du tourisme et des loisirs établit son règlement intérieur.

Art. 12.

Les lois validées n° 85 du 12 janvier 1942 et n° 278 du 5 juin 1943 sont abrogées ainsi que toute disposition contraire à la présente loi, à compter du jour de l'installation des comités régionaux du tourisme et des loisirs créés par la présente loi.

Art. 13.

Les dispositions de la présente loi sont applicables à la région de Corse, compte tenu, le cas échéant, des dénominations spécifiques figurant dans la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées.

Art. 14.

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.