

LES ASSOCIATIONS FRANÇAISES DE TOURISME SOCIAL FACE AUX POLITIQUES EUROPÉENNES (*)

par Gilles Caire (**)

Depuis 1936, le tourisme social français s'est construit en combinant les soutiens publics et la créativité de militants souvent issus des milieux de l'éducation populaire et d'organisations syndicales ou religieuses. Cette co-construction paraît aujourd'hui menacée par le projet européen de directive relative aux services. Dans ce contexte, les acteurs du tourisme social et associatif tentent de faire reconnaître le caractère d'intérêt général de leur activité afin de pouvoir conserver un système de réglementations et d'aides spécifiques. Mais l'article montre que la reconnaissance du tourisme social comme SIG, SIEG ou SSIG se heurte au niveau européen à deux difficultés majeures : l'absence d'un droit aux vacances et la prépondérance du tourisme commercial. Ainsi, au-delà des controverses actuelles sur la directive services, le débat de fond concerne l'opportunité d'une politique sociale du tourisme et des vacances, en partenariat avec des associations proposant « un autre tourisme », en termes de population partante, d'activités pratiquées, de répartition des gains, d'intégration territoriale, de préservation de l'environnement et de mode de gouvernance.

(*) Cet article approfondit une partie du rapport collectif de recherches « Critères opérationnels d'évaluation de l'utilité économique et sociale: l'exemple du tourisme associatif », réalisé pour la DIES dans le cadre du programme interrégional de recherche-développement « Innovation et développement en économie sociale et solidaire » (octobre 2004-novembre 2005).
(**) Gedes, université de Poitiers. Mél.: gilles.caire@univ-poitiers.fr.

En Europe, les organisations de tourisme social diffèrent très fortement par leurs attaches historiques et politiques, par les statuts choisis (associations, coopératives, fondations, syndicats), par leur taille, par les fédérations et réseaux constitués, par les catégories de public accueillies et dans leurs relations avec l'Etat. Ce « tiers secteur touristique » a cependant pour commune volonté de concevoir et de promouvoir un « autre tourisme », en termes de population partante, d'activités pratiquées, de répartition des gains, d'intégration territoriale, de préservation de l'environnement et de mode de gouvernance. La déclaration de Montréal de 1996 du BITS⁽¹⁾, que l'on peut légitimement considérer comme représentative des vues communes aux divers organismes de tourisme social, affiche les ambitions suivantes :

- assurer l'accès aux vacances au plus grand nombre, en refusant de se cantonner à un « tourisme pour pauvres » et en sauvegardant une certaine mixité sociale du public ;
- développer à travers les activités proposées un projet humaniste et participatif, facteur d'épanouissement personnel et créateur de cohésion sociale ;

(1) Le Bureau international du tourisme social (www.bits-int.org), créé en 1963 à Bruxelles, regroupe environ cent trente membres, principalement des associations, des coopératives et quelques établissements publics dans une quarantaine de pays, sur quatre continents.

- valoriser l'intégration de la structure d'hébergement et des activités pratiquées dans leur environnement territorial, dans ses aspects économiques, socioculturels et écologiques;
 - être acteur de l'économie, dans le cadre d'une économie sociale et solidaire ne se réduisant ni au « tout-marché » ni au « non-solvable », avec le concours d'organisations sociales, de mouvements familiaux et de jeunesse.
- En France, ces valeurs, que l'on retrouve dans la charte de l'Unat⁽²⁾ de 2002, ont pu s'exprimer depuis 1936 par l'établissement d'un partenariat privilégié entre les associations de tourisme et l'Etat. La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, la désormais célèbre directive Bolkestein, présentée par la Commission européenne en 2004, fait craindre que les mesures nationales réglementaires particulières et les aides d'Etat ne soient assimilées à une forme de protectionnisme, ce qui remettrait en cause cette co-construction économie publique-économie sociale. Cette menace pousse les acteurs du tourisme social à tenter de faire reconnaître leur activité comme relevant de l'intérêt général. Plus largement, l'enjeu est de défendre un développement du tourisme et des vacances ne reposant pas seulement sur des principes strictement concurrentiels.

(2) L'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (www.unat.asso.fr), créée en 1920, reconnue d'utilité publique, regroupe la quasi-totalité des associations opérant dans le champ du tourisme.

Etat et tourisme social : un long partenariat

En France, les relations entre les pouvoirs publics et les associations de tourisme ont connu deux périodes particulièrement fastes, entre 1936 et 1938, puis de 1959 à 1980. Un bref retour sur ces deux périodes est nécessaire afin de comprendre pourquoi le tourisme social bénéficie encore aujourd'hui d'un intérêt public certain, même si les aides financières se sont considérablement réduites.

Il y a soixante-dix ans, juin 1936 :

la trilogie « loisirs sportifs, loisirs touristiques, loisirs culturels »

En juin 1936, le gouvernement de Front populaire innove en instituant un sous-secrétariat d'Etat à l'Organisation des loisirs et aux Sports, confié à Léo Lagrange, d'abord rattaché au ministre de la Santé publique, dans une vision plutôt hygiéniste des loisirs et des vacances, de régénération de la force de travail, puis un an plus tard à celui de l'Education nationale, dans une perspective plus large d'éducation populaire (P. Ory, 1994). Pour Lagrange, au-delà de l'instauration du droit aux congés payés, l'Etat devait se préoccuper des « *loisirs des masses* », mais en rejetant catégoriquement la « *caporalisation des loisirs* » des structures étatiques et centralisées des Etats autoritaires⁽³⁾. Dès lors, Lagrange va encourager – plus sans doute par sa force de persuasion que financièrement, du fait de la faiblesse des crédits du sous-secrétariat – le développement d'un tourisme populaire associatif indépendant, en s'appuyant sur les organisations syndicales, les associations d'éducation populaire (notamment la Ligue de l'enseignement) et, surtout, sur les deux réseaux des auberges de jeunesse, l'un professionnel

(3) L'Opera Nazionale Dopolavoro (Organisation nationale de l'après-travail), fasciste, fondé en Italie en 1925, et le Kraft durch Freude (La Force par la joie), nazi, créé en 1933.

(la LFAJ, Ligue française des auberges de jeunesse, fondée en 1930 par Marc Sangnier) et l'autre laïque (le CLAJ, Centre laïque des auberges de jeunesse, fondé en 1933). Les grands principes du partenariat entre l'État et le milieu associatif se mettent en place: des hébergements de vacances pour tous, sans différences de classes; des pratiques collectives, sportives et culturelles, à visée humaniste; une gestion associative désintéressée, avec la participation active des usagers.

1962-1980: villages de vacances et tourisme fordiste pluriel

De 1945 à 1960, le départ en vacances ne figure plus parmi les priorités économiques et sociales de l'État. Le IV^e Plan (1962-1965) va marquer une rupture dans cette absence d'intérêt. Dans le cadre du développement de la consommation de masse, d'une volonté de corriger à la fois les inégalités sociales et territoriales et d'une pratique de planification plus partenariale, le IV^e Plan propose pour la première fois de soutenir le développement de villages de vacances en vue de répondre à l'expansion des départs et de contribuer à l'aménagement du territoire. L'âge d'or du tourisme social commence. Les « aides à la pierre » proviennent alors de cinq sources (Froidure, 1997): des subventions de l'État (ministères du Tourisme, de l'Agriculture) et des fonds interministériels (Datar); des aides

Les « sept familles » du tourisme social

- **Les villages-vacances** accueillent une clientèle familiale et des groupes (retraités, sportifs, séminaires). Les associations principales sont VVF Villages, LVT, Renouveau, Cap France, Vacances pour tous, Val, VTF, Ancav, RelaiSoleil, Azureva (avant 2001, Vacances PTT)... La sphère mutualiste est également présente (Association de vacances de la Mutualité agricole, Mutuelle des Douanes, Vacancier...).
- **Les centres d'accueil de jeunes** ou sportifs comportent les deux fédérations d'auberges de jeunesse (FUAJ et LFAJ), le réseau Ucrif-Ethic Etapes, les séjours sportifs (UCPA, Glénans...), auxquels on peut ajouter les refuges (Club alpin...).
- **Les centres de vacances pour enfants et adolescents** (Ligue de l'enseignement, UFCV, PEP...).
- **Les classes de découverte** (mer, neige, patrimoine, environnement...) et les voyages scolaires.
- **Les séjours linguistiques** (Thalassa, Club des quatre vents...).
- **Les voyages pour adultes à l'étranger** (Arvel, Deffontaine, Vacances bleues; associations de tourisme solidaire, comme TDS, Croq'Nature, Route des sens...).
- **Les « associations relais »**, n'ayant pas à titre principal une activité de production touristique (gestion d'hébergement ou voyageur), mais dont le rôle d'éducation populaire, d'action sociale ou de regroupement d'usagers implique un soutien matériel, humain ou informationnel au voyage. Ainsi sont adhérentes à l'Unat: la JPA, Léo-Lagrange, Vacances ouvertes, la Confédération nationale des foyers ruraux, la Fédération française de camping-caravaning, la Fédération française de la randonnée pédestre, APF Evasion, Ecpat France, Culture et Liberté...

de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et des Caf; des souscriptions de lits (ou de parts de sociétés civiles) de comités d'entreprise, de caisses de retraite et de mutuelles; de participation des collectivités locales d'accueil (sous la forme d'apport de terrain gratuit, de convention de concession ou de garantie d'emprunt); des prêts bonifiés relevant de la politique d'aménagement du territoire, avec un rôle clé de la Caisse des dépôts. Simultanément, les Caf vont développer une large politique de soutien au départ des familles aux revenus modestes en villages-vacances et des enfants en colonies de vacances à travers les bons-vacances. La France devient le seul pays en Europe à disposer d'un tel patrimoine d'hébergements destinés à l'accueil des familles.

Entre 1960 et 1980, l'essor du tourisme social est le résultat de cette rencontre entre, d'une part, la volonté de militants bénévoles des mouvements « laïcs », « ouvriers et syndicaux » et « familiaux et chrétiens » préexistants et, d'autre part, une mosaïque d'aides, publiques, sociales et paritaires. C'est cet enchevêtrement d'aides qui va disparaître au cours des années 80, avec la contraction massive des aides de l'Etat, le redéploiement des Caf vers les centres de loisirs sans hébergement (CLSH) et le déclin des moyens des comités d'entreprise. Simultanément, les collectivités locales vont développer une politique touristique centrée sur le tourisme réceptif. C. Bouyer (1994) estime ainsi qu'en francs constants l'ensemble des subventions publiques ont été divisées par quatre entre 1979 et 1986. Les difficultés vont être accrues par la stagnation du pouvoir d'achat des salariés, par l'accroissement des charges provoqué, notamment, par l'augmentation des coûts de construction et l'élévation des normes de confort et de sécurité, par une profonde mutation de la demande (plus exigeante et individualiste, réduisant et fractionnant la durée des séjours), et par la concurrence du secteur à but lucratif qui, entre autres, s'intéresse de plus en plus à la clientèle des comités d'entreprise.

Devant les difficultés, le ministère du Tourisme décide en 1990 la mise en place d'un « plan de consolidation des équipements du tourisme social et associatif », qui sera prolongé en 2000 par un « plan de consolidation du patrimoine » (2000-2006).

2002-2005 : le rôle central de la réforme de l'agrément

La politique actuelle de l'Etat vis-à-vis du tourisme social repose sur deux objectifs : « rendre effectif l'accès aux vacances pour tous les citoyens », en particulier pour les personnes handicapées, les jeunes, les personnes âgées et les familles en difficulté ou en situation d'exclusion, et « faire des vacances une phase de reconstitution personnelle, de resserrement des liens familiaux et intergénérationnels, et d'intégration dans la société [...] en assurant une offre de qualité, adaptée aux clientèles » (comités interministériels sur le tourisme du 9 septembre 2003 et du 23 juillet 2004). Ces ambitions s'expriment réglementairement par une nouvelle procédure d'agrément national délivré aux organismes de tourisme social et familial⁽⁴⁾. Cette réforme de l'agrément a plusieurs motifs : un nécessaire toilettage des textes (notamment du

(4) Décret du 25 avril 2002 et arrêté d'application du 3 juillet 2003, qui remplacent l'arrêté du 27 mars 1969 relatif à l'agrément et aux prix de pension des villages de vacances à but non lucratif.

fait de la désuétude de l'ancien statut des maisons familiales de vacances), la scission de VVF en 2001 (la SA VVF Vacances et l'association VVF Villages), la prise en compte de l'instruction fiscale de 1998 et les contraintes de la réglementation européenne en matière de concurrence. « *Il permet une meilleure identification des demandes et de renforcer la légitimité des adhérents de l'Unat à solliciter des financements publics* » (Unat, 2005).

Même si la dénomination de l'agrément a changé, le « but non lucratif » laissant la place au caractère « social et familial », la non-lucrativité demeure une condition impérative. Les statuts doivent être associatifs ou mutualistes, la gestion désintéressée et le fonctionnement démocratique sont vérifiés par la commission d'agrément, qui « *s'assure que les statuts permettent aux usagers d'accéder à la qualité d'adhérents, d'être ainsi représentés et de participer à la vie de l'organisme* ». Autrement dit, une société commerciale qui désirerait éventuellement disposer de cet agrément en se conformant aux critères sociaux ne peut l'obtenir.

Seconde caractéristique de l'agrément, « *la mise en œuvre d'une politique d'accueil favorisant la mixité sociale* » est vérifiée par la fixation de cinq critères sociaux : l'accueil au minimum de 80 % de familles avec enfants scolarisés pendant les vacances scolaires ; l'accueil au minimum de 40 % de clientèle aidée sur l'année ; la présence sur le lieu de vacances d'un personnel formé à l'accueil des publics en difficulté ; des tarifs adaptés, par l'application d'un dispositif de quotient ou de tarifs inférieurs au secteur concurrentiel à prestations équivalentes ; des équipements structurés pour

Poids économique du tourisme social en 2004

L'Unat recense 1 530 centres d'hébergement (en fait, sans doute plus, car les centres de vacances sont difficilement répertoriés), disposant de 242 150 lits, soit 4,6 % des lits touristiques marchands (5,3 millions en excluant les 12 millions de lits en résidence secondaire). Ces données ne prennent pas en compte les structures et les lits gérés par les comités d'entreprise et les organismes assimilés. On peut estimer que l'offre totale d'hébergement du tourisme sans but lucratif (tourisme social et associatif et comités d'entreprise) se monterait à environ 500 000 lits, soit environ 10 % des hébergements marchands.

Les adhérents de l'Unat réalisent un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros (CA HT), soit 2,3 % de la consommation intérieure touristique des Français et 2,7 % du CA de l'ensemble du secteur de l'hôtellerie-restauration. Les séjours concernent 5,7 millions de vacanciers, soit 12 % des 45,4 millions de partants. Les 38,2 millions de journées de vacances représentent environ 4 % de l'ensemble des nuitées des Français en France et 10,5 % de leurs nuitées marchandes (c'est-à-dire hors nuitées en résidence secondaire et chez des parents ou des amis, qui représentent plus de 62 % des nuitées).

En termes d'emploi, le tourisme social, c'est en 2003 12 000 salariés permanents et 60 000 saisonniers. A titre de comparaison, le secteur de l'hôtellerie-café-restauration représente 686 000 salariés, 155 000 non-salariés et sans doute plus de 420 000 saisonniers.

accueillir les personnes en situation de handicap. A ces critères sociaux s'ajoutent deux éléments complémentaires d'appréciation : les apports aux territoires d'implantation, contribution à l'économie locale (retombées économiques, emplois, mise à disposition d'équipements, accueil d'activités extérieures...), et les animations proposées aux vacanciers (sportives, culturelles, ludiques), « *adaptées à chaque tranche d'âge du public accueilli, et favorisant la pratique de loisirs partagés entre les parents et les enfants* ».

Enfin, l'article 4 du décret définit la composition de la commission nationale d'agrément. Elle est présidée par le ministre chargé du Tourisme et comprend quatre représentants de l'Etat (deux du ministère des Affaires sociales, un du ministère de l'Intérieur, un du ministère de la Jeunesse), un maire désigné par l'Association des maires de France, un représentant de la Caisse nationale des allocations familiales et trois représentants de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air.

Les différentes caractéristiques de cette procédure d'agrément traduisent la concordance des objectifs du ministère du Tourisme et des valeurs des associations de tourisme (voir la charte Unat, établie la même année que le décret), en construisant une sorte de grille d'indicateurs quantifiés d'utilité sociale. On notera cependant que la dimension conditions de travail, et notamment le respect de la convention collective « *Tourisme social et familial* », n'a pas été explicitement intégrée.

Cet agrément conditionne à partir de 2006 l'octroi des aides d'Etat et de collectivités locales (la première réunion de la commission d'agrément a eu lieu en novembre 2005). Mais c'est aussi un moyen de souligner l'intérêt général du tourisme social aux yeux des autorités européennes.

Les enjeux de la directive services pour le tourisme social

Dans la continuité des principes édictés par le traité de Rome, l'objectif de la proposition de directive relative aux services présentée par la Commission européenne en 2004 est de créer un marché de services le plus large possible sans distorsion de concurrence. S'agissant d'une directive-cadre, elle cherche à établir un cadre juridique général applicable à toutes les activités économiques de services, services aux entreprises et aux particuliers, selon une approche dite horizontale, et non à fixer des règles détaillées spécifiques à chaque type de secteur. De plus, de façon générale dans l'ensemble des politiques européennes, la nature de l'activité prime celle de l'opérateur. Si une activité peut être réalisée par des opérateurs capitalistes, alors elle est considérée comme étant de nature commerciale, quel que soit le public et quel que soit le mode de fixation des prix. Le tourisme, au même titre que les services à domicile, les services de santé ou les loisirs, est donc concerné. Il est même explicitement cité dans les considérants de la directive.

Les principes fondamentaux de la directive sont la liberté d'établissement des prestataires (chapitre II de la directive) et la libre circulation

de services (chapitre III). Ce sont deux articles du chapitre II qui concernent plus particulièrement le tourisme social, en pouvant affecter la procédure d'agrément.

Agrément et aides de l'Etat sont-ils compatibles avec la directive services ?

L'article 14 définit des exigences à éliminer, parmi lesquelles « *l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres professionnels et associations ou organismes qui agissent en tant qu'autorité compétente* » (alinéa 6⁽⁵⁾). Dans l'esprit de la commission, il s'agit d'éviter que les décisions d'autorisation, d'habilitation ou d'agrément ne relèvent de commissions susceptibles d'être juge et partie. On peut se demander si la composition de la commission d'agrément, qui comprend trois membres de l'Unat, n'est pas incompatible avec ce point⁽⁶⁾.

Mais c'est sans doute l'alinéa 2-*b* de l'article 15, concernant les exigences à évaluer, qui constitue la menace principale pour le tourisme social (et pour nombre d'autres associations de services aux particuliers) en intégrant « *les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière, notamment d'être [...] une entité sans but lucratif* ». Le désintéressement n'est pas considéré comme bon en soi (c'est même peut-être plutôt l'inverse, selon l'adage libéral « L'enfer est pavé de

(5) Dans la proposition modifiée de la directive du 4 avril 2006, cet alinéa a été complété comme suit : « *Cette interdiction ne s'applique pas à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisation individuelles.* »

(6) A moins que l'Unat puisse être considérée comme agissant en tant qu'autorité compétente, ce qui n'est pas certain au vu de la définition proposée : « *associations ou organismes professionnels qui, dans le cadre de leur autonomie juridique, réglementent de façon collective l'accès aux activités de services ou leur exercice* » (article 4 de la directive).

Deux autres difficultés : le monopole de l'ANCV et le statut du Bafa

Conjointement, le tourisme social pourrait aussi être affecté par le droit européen sur deux autres aspects :

- la remise en cause du monopole de l'Agence nationale pour le chèque-vacances (ANCV) – dont les excédents de gestion sont affectés à des aides à la rénovation des hébergements de tourisme social –, monopole en contradiction potentielle avec le principe de libre prestation de services (ce que ne manquent pas de souligner régulièrement le Medef et le groupe Accor, spécialiste du chèque-service) ;
- le statut actuel des animateurs des centres de vacances titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa), qui se trouve en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Dans une décision du 9 septembre 2003, celle-ci affirme que les heures passées en permanence de garde (en l'espèce par des médecins) doivent être considérées comme du temps de travail effectif dans leur intégralité et que ces heures ne pourront être rémunérées au-dessous du Smic. En conséquence, l'annexe II de la convention collective nationale de l'animation semble illégale. L'alignement de l'ensemble des animateurs occasionnels sur un statut de salarié engendrerait mécaniquement une augmentation de 30 à 70 % du prix des séjours en centre de vacances (Chauvin, 2002), ce qui signifierait la mort d'un secteur déjà en difficulté, ou du moins son cantonnement aux seuls enfants de familles aisées.

bonnes intentions »). Le secteur non lucratif doit prouver la qualité des services rendus à la société, pour aujourd'hui et pour demain (selon la Commission, le progrès technique tendrait à réduire le champ de l'intérêt général, cf. le livre blanc sur les SIG). Très clairement, les articles 1 et 2 du décret réservant l'agrément aux seules associations et mutuelles et vérifiant la gestion désintéressée entrent dans cette catégorie. En conséquence, le gouvernement français devra procéder à l'évaluation des conditions de cet agrément au regard des critères fixés par la directive : les conditions doivent être non discriminatoires, objectivement justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, proportionnelles à cette raison impérieuse, précises et non équivoques, objectives et rendues publiques à l'avance (articles 7 à 15 de la directive). Si ce n'est pas le cas, il doit supprimer l'agrément ou l'ajuster pour le rendre conforme. De plus, dans un second temps, les Etats-membres devront faire un rapport sur la mise en œuvre de l'ensemble des évaluations, rapport qui sera soumis aux autres Etats-membres et aux parties intéressées, puis à la Commission. Cette procédure, dite d'évaluation mutuelle, constitue une sorte de contrôle *a posteriori* de la bonne volonté et de l'honnêteté des gouvernements.

Pour continuer à bénéficier d'aides publiques, de l'Etat et des collectivités locales, il est donc crucial que les associations de tourisme soient reconnues comme menant des activités d'intérêt général.

Stratégie d'évitement du tourisme social : se faire reconnaître d'intérêt général⁽⁷⁾

Afin d'échapper à ces menaces, le Bureau international du tourisme social (BITS) et l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (Unat) ont adopté une stratégie d'« extraction » de la directive services qui passe par deux voies différentes selon le type de public⁽⁸⁾ :

- Les centres de vacances (les « colonies ») pourraient être assimilés à des services d'intérêt général (SIG), car ce secteur requiert des qualifications, des agréments, des contrôles pédagogiques, des normes de sécurité qui l'excluent du champ des services traditionnels. La réglementation Jeunesse et Sport en termes de protection des mineurs⁽⁹⁾ serait en quelque sorte la preuve de l'existence d'un SIG. De plus, les entreprises à but lucratif sont très minoritaires sur ce secteur (moins de 3 %).

- Les villages-vacances et les centres de jeunes pourraient être considérés comme des services d'intérêt économique général (SIEG). Ils sont présents dans le champ de la concurrence et pour la plupart fiscalisés. Mais leur sont confiées des missions particulières (objectifs sociaux, aménagement du territoire, promotion culturelle et patrimoniale) pour lesquelles certaines aides de l'Etat seraient compatibles. L'agrément « Tourisme social et familial » serait en ce cas l'élément protecteur.

La voie des services sociaux d'intérêt général (SSIG) peut également être envisagée. Même si *a priori* ce statut est pour le moment centré sur le domaine sanitaire et social, une note du Celsig⁽¹⁰⁾ cite nommément le tourisme social comme un SSIG.

(7) La proposition modifiée de la directive du 4 avril 2006 exclut de son champ d'application « la libéralisation des services d'intérêt économique général réservés à des organismes publics ou privés » (article 1), « les services d'intérêt général », « les services de soins de santé », « les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin » (article 2).

(8) Note de l'Unat pour la CETS du BITS du 19 avril 2005 et éléments de débats de l'atelier « Enjeux européens » aux Rendez-vous de l'Unat à Najac (25-27 mai 2005).

(9) Décret n° 2002-883 du 3 mai 2002 relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs.

(10) Services sociaux d'intérêt général : réponse au questionnaire du Comité européen de la protection sociale, 12 janvier 2005.

Une stratégie délicate

Cette stratégie d'évitement, commune à celle des associations de services aux personnes, nous semble cependant plus difficile pour le tourisme social, et ce pour quatre raisons.

La pression concurrentielle (nationale et internationale) du marché y est nettement plus accentuée que dans les autres domaines d'intervention des associations. La « part de marché » du tourisme social français, pourtant la plus forte d'Europe, ne représente qu'à peine 5 % des nuitées marchandes. A titre de comparaison, les associations gèrent environ 50 % des établissements sociaux et médicosociaux. Cette position minoritaire – en dehors du secteur particulier des colonies de vacances – existe depuis toujours et s'inscrit dans une logique de marché prédominante de type prestataire-client, ce qui peut conforter la Commission ou la CJCE à considérer que le tourisme social relève bien de la directive services.

De plus, la gestion par des associations d'hébergements touristiques à caractère familial constitue une sorte d'exception franco-belge, et dans une moindre mesure portugaise. En dehors des séjours pour enfants (les « colonies de vacances ») et des hébergements pour jeunes (les auberges de jeunesse), le tiers secteur des autres pays européens ne s'est que très rarement investi dans la production de services d'hébergement et s'est cantonné à l'accompagnement organisationnel (recherche d'informations, négociation de prix, réservations) et financier (aides aux plus pauvres) des vacanciers. Cet « isolement » franco-belge des villages de vacances associatifs ne facilite pas les négociations sur le plan européen. De plus, le soutien des pouvoirs publics au tourisme social est selon les pays extrêmement divers, dans ses formes et ses montants⁽¹¹⁾.

Par ailleurs, les associations de tourisme ne peuvent pas s'appuyer sur la force des liens de proximité de terrain des autres formes de services à la personne. Du fait de l'éloignement et de l'éclatement géographiques des vacanciers, il leur est plus difficile de développer une dynamique associative. La grande majorité des vacanciers n'a pas conscience de participer à une autre économie. Ils choisissent d'abord en fonction d'un rapport prix « tout compris », qualité et étendue des services et des activités (notamment pour les enfants), localisation. S'ajoute le fait que les associations hésitent à communiquer sur leurs différences, à expliquer que la qualité propre de leurs services est liée à leur statut, car le tourisme, c'est d'abord de l'évasion, du rêve. Sur des périodes d'une semaine ou deux, et face à une ambiance dominante de « vacances des valeurs », il est plus difficile de faire passer un discours « militant » et de mobiliser.

Enfin, le tourisme, à droite comme à gauche, est jugé non prioritaire dans le contexte actuel de chômage persistant, d'exclusion sociale et de limitation des dépenses sociales. En conséquence, les pouvoirs publics, nationaux et locaux, s'intéressent surtout au tourisme récepteur, avec pour finalité de maximiser les retombées économiques, ce qui s'accompagne forcément d'une préférence pour les clientèles aisées, plus dépensières. Le tourisme émetteur, et notamment l'aide au départ, est rarement une priorité.

(11) Rapport pour la conférence ministérielle européenne « Tourisme pour tous », Bruges, 1^{er} et 2 juillet 2001.

L'importance du droit aux loisirs et aux vacances

Mais le handicap principal pour cette stratégie d'évitement nous semble peut-être provenir des traités européens.

Aussi bien en France⁽¹²⁾ que sur le plan international, le droit aux loisirs pour tout être humain est considéré comme « *indispensable à sa dignité et au libre développement de sa personnalité* » (article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁽¹³⁾), au même titre que le travail, la santé, le repos, la sécurité sociale, l'éducation et la culture.

Or, la Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice en 2000 par le Conseil européen comprend dans son chapitre IV (« Solidarité ») un article 31 relatif aux conditions de travail justes et équitables, qui choisit une formulation quelque peu différente des traditions internationale et française :

« *Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.* » Cet article (qui constitue également l'article II-91, alinéa 2, du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe) révèle un double glissement sémantique. Un droit précédemment universel, reconnu à toute personne, est maintenant lié à l'exercice d'un travail. Le repos n'est conçu que comme un temps compensateur, de « dépuración » de la fatigue du travail industriel, et non comme un temps pour soi. Simultanément, le droit aux loisirs est purement et simplement effacé. Certes, le droit aux loisirs n'est dans le langage des juristes qu'un droit-créance, c'est-à-dire revêtant un caractère d'objectif général, et non l'expression d'une obligation de moyens et encore moins de résultats. Cependant, en tant que droit fondamental, il appelle une attitude active de l'Etat, en vue de sa promotion et de sa protection. Autrement dit, le risque est ici l'effacement d'une politique sociale des loisirs, en matière d'accessibilité financière et d'accompagnement socioculturel, au profit de l'extension du « marché des loisirs », les vacances relevant uniquement de choix de consommation privée. En conséquence, la distinction opérée traditionnellement sur le plan européen entre activité économique (relevant d'intérêts particuliers) et action sociale (relevant de l'intérêt général) conduirait à classer le tourisme associatif comme ne relevant pas d'une « raison impérieuse d'intérêt général ».

(12) Le préambule de la Constitution déclare dans son alinéa 11 : « *La Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* » De plus, la loi de 1998 de lutte contre les exclusions énonce dans son article 140 : « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.* »

(13) On retrouve la même reconnaissance de ce droit aux loisirs dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 et la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 de l'ONU, ainsi que dans la Déclaration relative aux principes fondamentaux au travail de l'OIT de 1998.

« Le tourisme pour tous » : par la concurrence ou par une politique sociale ?

On sait que la directive services fait l'objet de nombreuses controverses et qu'elle n'est pas encore adoptée. La situation actuelle est très fluctuante et la Commission européenne reconnaît elle-même que le terme d'intérêt général n'a pas la même signification entre pays de l'UE. Mais au-delà du contexte actuel des discussions autour de la directive services, le débat de fond porte sur l'opportunité et les instruments d'une politique sociale du tourisme et des vacances, débat dont l'issue influencera fortement l'évolution des relations entre associations de tourisme et Etat.

La politique du tourisme de l'UE

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, le secteur touristique intéresse fortement les institutions européennes. Ainsi, Günter Verheugen, commissaire chargé de la politique en faveur des entreprises et de l'industrie, dont le tourisme dépend, y voit un secteur attractif pour l'investissement international et particulièrement prometteur en termes de croissance et d'emploi⁽¹⁴⁾.

(14) « A renewed EU tourism policy », intervention au IV^e Forum européen du tourisme, Malte, 20 octobre 2005.

Les projets de la Commission en matière de régulation touristique reposent sur trois piliers :

- une large simplification des règles et des formalités et « aucune nouvelle régulation qui ne serait pas absolument nécessaire ». On retrouve l'idéologie libérale du laisser-faire, laissez-passer, qui grâce à « l'aiguillon de la concurrence » améliore la performance économique des secteurs concernés, crée des emplois et induit des gains pour le consommateur en termes de baisse des prix, d'amélioration de la qualité et d'élargissement du choix offert. Ces effets économiques attendus de la régulation concurrentielle devraient ainsi faciliter l'accès au tourisme pour un plus grand nombre de consommateurs. Plus largement, cette dérégulation du marché européen du tourisme s'intègre dans une perspective d'ouverture maximale des services touristiques défendue par l'OMC dans le cadre de l'AGCS, Accord général sur le commerce des services (Caire, 2005) ;
- une politique de cohésion s'appuyant sur les fonds structurels à destination des nouveaux pays et des zones rurales en difficulté. Ces aides territoriales, correctives des défauts du marché, ne s'appliquent toutefois qu'à l'offre, les hébergements touristiques – destinés à des clientèles venant d'autres pays –, et non à la demande, les personnes non partantes de ces territoires ;
- une politique de développement durable, s'appuyant sur « un agenda concernant l'intégration des problèmes d'environnement et de pauvreté dans la politique du tourisme et l'amélioration de la participation de l'ensemble des acteurs ». Mais cette politique s'appuierait essentiellement sur l'autorégulation par encouragement à la responsabilité sociale et éthique des entreprises. Pour la Commission européenne, le tourisme est donc perçu comme un enjeu strictement économique et non comme une question sociale (en dehors du cas particulier des problèmes d'accessibilité physique, c'est-à-dire d'adaptation des équipements aux personnes handicapées et aux personnes âgées). La Commission a finalement une approche par omission des politiques sociales du tourisme, et donc indirectement du tourisme social. Il est vrai que de façon générale les politiques sociales restent du ressort des Etats-membres. Mais la logique libérale européenne a aussi des implications au niveau interne, comme le montrent les positions actuelles du Medef.

L'interprétation néolibérale du Medef

La pression du droit communautaire en matière de fiscalité, d'aides de l'Etat, d'appels d'offres est en effet régulièrement citée par le Medef en

appui de ses demandes de non-distinction entre entreprises privées et structures de l'économie sociale, y compris dans le tourisme.

Le rapport « Marché unique, acteurs pluriels : pour de nouvelles règles du jeu » de mars 2002 attaquait globalement l'économie sociale et, parmi sept principes, proposait d'« intégrer le secteur social dans le secteur marchand » (principe 3) par « la suppression de la distinction entre une économie marchande et une économie dite "sociale" » – ce qui signifierait la disparition de tout agrément incluant une clause de statut non lucratif – et de « solvabiliser la demande en matière d'action sociale, plutôt que de subventionner l'offre » (principe 4), « pour rendre aux citoyens la liberté de choix du prestataire. Une telle approche, outre qu'elle met sur un pied d'égalité les différents acteurs, permet aux personnes défavorisées de bénéficier de structures d'accueil et de prestations non différenciées, tout en respectant la confidentialité sur les aides qu'elles perçoivent. Elle permet également de mieux cibler les aides sur les personnes qui en ont effectivement besoin » – ce qui revient à n'accepter exclusivement que des aides à la personne, sous conditions de ressources, et aucune aux structures associatives. On notera également un autre argument utilisé dans ce rapport : « Les rapprochements récents et ceux en cours entre des acteurs majeurs de l'industrie coopérative ou de la mutualité avec des acteurs majeurs du secteur concurrentiel montrent bien que les limites du système sont atteintes. » Pour le Medef, le passage de VVF Vacances dans le giron du privé (prise de contrôle à 60 % par le fonds d'investissement Finama [Groupama], la Caisse des dépôts conservant 40 % du capital) peut constituer un argument de même style dans sa lutte contre le tourisme social.

La même année, en novembre 2002, le groupe Tourisme du Medef publie un rapport intitulé « Pour que la France reste en tête du tourisme mondial ». Ce groupe était présidé par Jean-Marc Espalioux, président du directoire d'Accor. Dans ce rapport ⁽¹⁵⁾, deux préconisations concernent directement le tourisme social : « Il y a lieu de mettre fin à l'interventionnisme public là où l'initiative privée répond suffisamment et correctement aux besoins de la clientèle : comment justifier, en 2002, un monopole de la délivrance des chèques-vacances, alors que les leaders mondiaux des tickets, chèques et cartes services sont des groupes privés français » (extrait du rapport). La mission sociale des chèques-vacances pourrait être conservée, voire améliorée : « L'ouverture à la concurrence de la délivrance des chèques-vacances pourrait parfaitement être régulée et assortie de la nécessité pour les candidats à l'appel d'offres qui serait lancé de respecter un cahier des charges prévoyant l'affectation d'au moins une partie des excédents de gestion. Le Medef fait en effet le pari qu'en affectant une partie seulement de leurs excédents de gestion, les entreprises privées qui concurrenceraient l'ANCV seraient en mesure de financer un volume de subventions plus important que ne le fait l'ANCV en leur affectant (soi-disant ?) la totalité de ses excédents de gestion » (réponse du rapporteur à l'auteur de ces lignes). On remarquera que ce type de discours était déjà tenu à l'occasion du projet Axa de mise en concurrence de la gestion des caisses de Sécurité sociale.

(15) Nous avons à l'époque publié sur le site tourisme-durable.net une critique de ce rapport, critique qui avait entraîné une réaction du rapporteur (également en ligne).

Le Medef demande également de « faire respecter les règles d'une concurrence loyale entre le secteur associatif et le secteur marchand. [...] Si 4 % seulement des associations bénéficient de mesures dérogatoires à la législation fiscale et sociale, ces 4 % représentent 70 % des emplois et du volume d'activité du secteur associatif et sont particulièrement présentes dans les activités de tourisme. » Le groupe Tourisme soutient que « les activités du secteur associatif ne devraient par conséquent pouvoir être accessibles qu'aux catégories de population qui en relèvent ». Cet extrait amène diverses remarques : les aides de l'Etat au tourisme social sont, comme nous l'avons vu, en recul constant depuis près de vingt ans ; les entreprises touristiques classiques bénéficient également de subventions publiques (Eurodisney, mesures de défiscalisation pour les résidences de tourisme), dont l'importance n'est quantifiée dans aucun document officiel, contrairement aux aides versées aux associations de tourisme qui apparaissent chaque année dans la loi de finances ; les associations de tourisme sont de plus en plus fiscalisées (environ la moitié aujourd'hui) ; le tourisme social deviendrait de fait un tourisme pour pauvres.

« Tout-marché » versus tourisme social et associatif

Pour les libéraux, le marché assure la meilleure régulation des relations humaines, la RSE et les interventions subsidiaires de l'Etat en corrigeant les quelques défauts. Or, comme l'évoque D. Demoustier (1996), la logique libérale de concurrence est « largement contradictoire avec les besoins socio-économiques pris en compte par des entreprises d'économie sociale, et les critères mêmes du développement économique ». Nous reprenons ici cinq défauts du marché listés par D. Demoustier, afin de montrer que le marché du tourisme laissé à lui-même comporte des risques de régression économique et sociale, dont les valeurs du tourisme social permettent de se prémunir.

« *Le marché est myope.* » Dans les années 50 et 60, il a été incapable de proposer des hébergements accessibles au plus grand nombre. C'est le tourisme social, à travers les colonies et les villages de vacances, qui a su démocratiser et rendre habituel le départ en vacances, dont a ensuite profité le tourisme commercial. Aujourd'hui, en s'inspirant de l'exemple espagnol⁽¹⁶⁾, le tourisme social met en œuvre en partenariat avec le ministère du Tourisme le programme « Vacances des seniors et maintien de l'emploi », avec pour objectifs de développer le départ en vacances hors saison des publics seniors et de prolonger l'activité touristique et économique, et donc les contrats des saisonniers. De même, malgré des incantations à « *remédier à la trop grande concentration des flux dans l'espace et dans le temps* » (rapport Medef de 2002 précité), les opérateurs commerciaux ne s'implantent que dans des lieux déjà touristiques. Or, si près de 40 % des équipements du tourisme social sont implantés à la campagne et en moyenne montagne, seulement 11 % des résidences de tourisme sont dans ce cas, et pratiquement aucun club de vacances.

« *Le marché est versatile.* » Les multinationales du tourisme s'intègrent par nature dans le mouvement mondial de financiarisation et de précarisation de la main-d'œuvre. L'ensemble des hébergements doivent dégager un

(16) Le programme « Vacaciones para mayores » existe en Espagne depuis 1985. Il dépend du ministère du Travail et des Affaires sociales et poursuit un double objectif : améliorer la qualité de vie des personnes âgées afin d'encourager une « vieillesse active » (865 000 personnes parties en 2005) et favoriser l'emploi en basse saison touristique (en 2005, maintien de 38 000 postes de travail et création d'environ 7 000 dans les domaines de l'hôtellerie, de la restauration, des voyages et des services annexes).

taux de profit minimal, taux minimal de plus en plus élevé, et à cette fin les opérateurs n'hésitent pas à mettre en concurrence les territoires et à se désengager en cas de rentabilité jugée insuffisante. Parallèlement, le système d'emploi dans le secteur de l'hôtellerie-restauration est parmi les plus défavorables, avec ceux des services personnels et du BTP, en termes de rémunération⁽¹⁷⁾, de protection sociale, de formation, d'horaires, d'externalisation, de travail non déclaré, de conditions d'hébergement des saisonniers (Beauvois, 2003). Les associations de tourisme social, quant à elles, ne délocalisent pas, s'investissent durablement dans les territoires⁽¹⁸⁾ en partenariat avec les collectivités locales et tentent de conjuguer saisonnalité et sécurité à travers une convention collective spécifique au tourisme social et familial, qui offre de meilleures conditions que son homologue de l'hôtellerie commerciale sur l'ensemble des points précités.

« *Le marché est sélectif* », il sépare l'économiquement rentable du social non rentable, il choisit ses publics et ses territoires. A l'inverse, le tourisme social a justement l'ambition de ne pas se laisser enfermer dans cette dichotomie entre l'économique et le social. Ce refus est à la fois le fruit d'une volonté militante (ni « Club Med » ni « logements sociaux de tourisme ») et une nécessité pour équilibrer les comptes des associations, en permettant la péréquation territoriale entre infrastructures et la péréquation tarifaire selon le quotient familial⁽¹⁹⁾. Dans presque tous les cas – la seule exception est la montagne l'été, où le tourisme social est légèrement plus cher, mais les prestations ne sont pas identiques –, le tourisme social est de 10 à 40 % moins cher que le tourisme commercial (Unat, *op. cit.*). De plus, les écarts entre hors saison et saison et entre destinations sont plus resserrés. Autrement dit, pour les ménages disposant d'un budget modeste et d'enfants scolarisés, l'offre du tourisme social demeure bien plus accessible que celle du secteur commercial⁽²⁰⁾.

« *Le marché atomise.* » Le tourisme commercial segmente les différentes clientèles et surfe sur le développement de l'individualisme. Cette logique profitable de différenciation tend à détruire les rapports sociaux entre classes populaires et classes moyennes. L'ambition de « brassage social » du tourisme associatif, de « faire société », passe au contraire par la cohabitation, la rencontre et le partage entre vacanciers aux caractéristiques sociales, culturelles, religieuses ou physiques différentes, en les hébergeant sur les mêmes lieux et en proposant d'importants espaces de vie commune, des activités et des animations privilégiant les contacts. C'est tout l'honneur – et toute la difficulté – du tourisme social de ne pas renoncer devant la force des stratégies d'évitement valables dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, et de refuser la « société de l'entre-soi », du « séparatisme socio-spatial », de la « ghettoïsation par le haut », de « l'enfermement social des enfants » décrits et dénoncés par Eric Maurin (2004).

« *Le marché a besoin de règles pour fonctionner dans la durée, sinon il conduit à la loi de la jungle ou au monopole.* » La mondialisation touristique actuelle est caractérisée par un mouvement croissant de concentration, pouvant conduire à des cartels ou à des abus de position dominante, notamment

(17) Même si l'on prend en compte la forte présence d'emplois non qualifiés, l'écart demeure important pour toutes les catégories de salariés, du bas au haut de l'échelle.
(18) *Le tourisme associatif, une réalité économique et sociale*, Unat, mars 2006, 12 pages.

(19) Environ 40 % des associations de tourisme, notamment VVF-VAL, LVT et Renouveau, pratiquent des tarifs différenciés en fonction des revenus.

(20) On peut cependant reprocher à ces études de ne pas avoir intégré l'offre de l'hôtellerie de plein air, en formule camping et surtout en habitation légère (chalet, mobile home, bungalow), qui est de plus en plus proche en termes d'équipements et d'animations de l'offre gîte des villages-vacances.

en matière de réseaux de réservation. Le tourisme social, quant à lui, repose sur la diversité des associations qui le composent et fonctionne selon une logique de coopération et de fédération et non de rapports de force.

Conclusion : valoriser l'utilité sociale du tourisme associatif

La stratégie de Lisbonne lancée en 2000 vise à faire de l'Union européenne à l'horizon 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Par leur histoire, par les valeurs qui les fondent, par leurs projets actuels, les organisations de tourisme social – et solidaire – nous semblent proposer une voie originale pour réaliser ce projet. A l'instar de la définition de l'utilité sociale que propose J. Gadrey (2004), les associations de tourisme contribuent à la réduction des inégalités économiques et sociales, y compris par l'affirmation de nouveaux droits, à la solidarité et à la sociabilité, et à l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable.

C'est dans cette perspective que notre groupe de recherche a travaillé, afin d'élaborer des indicateurs opérationnels d'évaluation de la contribution des associations de tourisme social au bien-être individuel et collectif de l'ensemble des parties prenantes de l'activité : touristes, travailleurs, partenaires, habitants permanents.

Bibliographie

Beauvois M. (2003), « L'hôtellerie, la restauration, les cafés, un secteur très spécifique en termes d'emploi et de rémunération », *Insee Première*, n° 889.

Bouyer C. (1994), « Tourisme associatif, un système en crise? » *Recma*, n° 251.

Caire G., Roulet-Caire M. (2005), « Approche conceptuelle du tourisme durable et mondialisation touristique : une analyse critique de l'AGCS », in K. Logossah, J. M. Salmon, *Tourisme et développement durable*, Editions Publibook Université, pp. 73-106.

Chauvin J. (2002), *Le tourisme social et associatif en France*, L'Harmattan.

Commission européenne (2004), *Proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur*.

Commission européenne (2004), *Livre blanc sur les services d'intérêt général*.

Demoustier D. (1996), « Economie sociale et construction européenne, rapports au marché et à la concurrence », *Recma*, n° 261.

Froidure J. (1997), *Du tourisme social au tourisme associatif, crises et mutations françaises du tourisme*, L'Harmattan.

Gadrey J. (2004), *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire*, rapport de recherche pour la DIES et la Mire.

Maurin E. (2004), *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, La République des idées-Le Seuil, 2002.

Ory P. (1994), *La belle illusion, culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*, Plon.

Unat (2005), *Rapport sur l'avenir des équipements du tourisme social et associatif*, mai.