



Inspection générale
des finances

n° 2007-M-019-01

Conseil général des ponts et
chaussées

n° 005135-01

Inspection générale
de l'administration

n° PAM 07-013-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

le classement des hébergements touristiques

Établi par

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général des finances

Dominique DUCOS-FONFREDE
Chargée de mission au
Conseil général des ponts et
chaussées

Pierre BREUIL
Inspecteur général de l'administration

Johannes LEIBETSEDER
Inspecteur de l'administration

- Juillet 2007 -

Synthèse

Constats

Le classement des hébergements touristiques

Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

1. Cadre de l'audit

- L'audit a porté principalement sur les hôtels, mode d'hébergement le plus important pour l'économie du tourisme et le seul pour lequel la DGCCRF intervient aujourd'hui dans la procédure de classement.
- A la lumière d'exemples étrangers, les objectifs de l'audit étaient de :
 - ✓ moderniser le système de classement des hébergements touristiques ;
 - ✓ redéfinir le rôle de l'Etat, en examinant notamment les domaines dans lesquels son intervention ne semble plus optimale ni indispensable, par rapport à d'autres modalités d'organisation.
- Le classement des hôtels, facultatif, est actuellement réalisé par un arrêté préfectoral :
 - ✓ l'instruction des dossiers comprend une visite de vérification sur place, effectuée par les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;
 - ✓ les critères pour l'attribution des étoiles figurent dans un référentiel qui n'a pas été modifié depuis près de 20 ans et qui comprend essentiellement des normes à caractère quantitatif ;
 - ✓ chaque dossier de classement, de reclassement ou de déclassement est examiné par une commission départementale d'action touristique (CDAT) qui donne un avis consultatif au préfet.

2. Constat

Forces du système français :

- l'Etat est le garant de l'impartialité des visites et des contrôles, ainsi que du sérieux de l'attribution des étoiles ;
- les conditions de classement sont relativement homogènes ;
- les étoiles sont attribuées de façon déconcentrée dans un esprit de dialogue et de concertation.

Faiblesses du système français :

- la signification des étoiles est fragilisée par l'obsolescence du référentiel et par le fait que l'attribution des étoiles n'est pas limitée dans le temps ;
- la fréquence des contrôles pour vérifier la persistance des conditions qui ont motivé l'attribution des étoiles est insuffisante (sauf cas de plainte, elle est de l'ordre de 8 ans en moyenne et peut atteindre 20 ans) ;
- les entrepreneurs ne sont pas incités à faire des investissements de modernisation ; or, l'industrie touristique française est confrontée à de nouvelles demandes de la clientèle et à une concurrence internationale accrue ;
- la hiérarchie des étoiles est insuffisamment valorisante (pas de catégorie « 5 étoiles » notamment).

La modernisation de ce système est aujourd'hui souhaitée par l'ensemble des acteurs concernés.

DGME - 2007

Audits de modernisation

Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration - Conseil général des ponts et chaussées

Propositions

Le classement des hébergements touristiques

Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

3. Recommandations

Modernisation du référentiel :

- Confier aux professionnels la responsabilité principale de la modernisation du référentiel, en maintenant la garantie de l'Etat, sous forme d'une approbation par arrêté
- Faire du respect des critères de sécurité une condition préalable à toute décision de classement ou de reclassement
- Elaborer un nouveau référentiel restant relativement souple et incorporant davantage de normes à caractère qualitatif ; prévoir sa mise à jour régulière et lui donner une publicité nationale et internationale
- Limiter la durée d'attribution des étoiles (3 à 5 ans).

Enquêtes relatives aux procédures d'attribution et de renouvellement du classement :

- Avoir pour objectif qu'aucun hébergement touristique ne reste plus de quelques années (3 à 5 ans) sans être contrôlé
- Remplacer les visites de la DGCCRF par des visites d'organismes privés accrédités et, le cas échéant, agréés par l'Etat ; ces visites seraient financées par les professionnels.

Conditions de dévolution des décisions de classement :

- Donner compétence aux organismes privés chargés des visites pour prendre les décisions de classement, sous réserve qu'ils aient été agréés par l'Etat ; éventuellement, laisser cette compétence aux préfets pour les premières demandes de classement. La CDAT pourrait conserver un rôle d'instance d'arbitrage ou d'appel, dans des cas très limités et encadrés.
- Maintenir l'attribution des étoiles au nom de l'Etat, garant du sérieux de la procédure.

4. Impacts attendus

- Renforcement de la crédibilité des étoiles attribuées
- Recentrage des moyens de l'Etat sur d'autres missions tout en valorisant son rôle de garant de la qualité d'un classement modernisé
- Gain de quelques emplois (externalisation des visites et éventuellement de la décision de classement)

DGME - 2007

Audits de modernisation

Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration - Conseil général des ponts et chaussées

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. LES CONSTATS.....	8
A. LA SITUATION EXISTANTE	8
1. <i>Le rappel des procédures existantes et l'évaluation de leur coût pour les administrations concernées.....</i>	8
2. <i>Le rôle des étoiles pour l'information des consommateurs est moins important que par le passé, notamment en raison du développement des labels de qualité et des supports modernes de communication</i>	12
B. FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTEME FRANÇAIS DE CLASSEMENT DES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES	14
1. <i>Forces du système français</i>	14
2. <i>Les défauts du système français</i>	15
C. LES PISTES EXISTANTES D'UNE REFORME DU DISPOSITIF ACTUEL	18
1. <i>Les positions des organisations internationales.....</i>	18
2. <i>Les expériences des pays étrangers.....</i>	19
3. <i>Le projet de réforme préparé par la direction du tourisme</i>	22
II. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	24
A. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR LE REFERENTIEL	24
<i>Proposition n°1 : confier aux professionnels la responsabilité principale de l'élaboration du référentiel, maintenir la garantie de l'Etat</i>	24
<i>Proposition n°2 : le respect des règles de sécurité (notamment les règles concernant les établissements recevant du public) devra être une condition préalable à toute décision de classement ou reclassement.....</i>	26
<i>Proposition n°3 : élaborer un nouveau référentiel qui resterait relativement simple mais qui incorporerait une certaine proportion de normes à caractère qualitatif.....</i>	27
<i>Proposition n°4 : introduire dans le référentiel une clause de rendez-vous tous les cinq ans pour sa mise à jour, donner une publicité nationale et internationale au nouveau référentiel.....</i>	28
<i>Proposition n°5 : prévoir dans le nouveau règlement sur le classement des hébergements touristiques que les attributions d'étoiles seront dans les faits prononcées pour une durée n'excédant pas trois à cinq ans</i>	28
B. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR LES ENQUETES RELATIVES AUX PROCEDURES D'ATTRIBUTION ET DE RENOUELEMENT DU CLASSEMENT	28
<i>Proposition n°6 : partir du principe qu'aucun hébergement touristique ne puisse rester plus de trois ans (ou 5 ans maximum) sans être contrôlé.....</i>	28
<i>Proposition n°7 : remplacer les visites de la DGCCRF par celui d'un organisme privé accrédité et/ou le cas échéant agréé par l'Etat.....</i>	30
<i>Proposition n°8 : le financement de ces visites et contrôles relèverait logiquement des professionnels eux-mêmes, étant précisé qu'il s'agit d'une charge déductible du revenu imposable</i>	33

C.	LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR LES CONDITIONS DE DEVOLUTION DES DECISIONS DE CLASSEMENT	34
	<i>Proposition n°9 : la prise de la décision de classement par le cabinet d'audit accrédité ayant examiné sur place le respect des critères par l'hôtelier, sous réserve qu'il ait été également agréé par l'Etat</i>	<i>36</i>
	<i>Proposition n°9 alternative : Le maintien du classement par les préfets, sur avis des CDAT rénovées dans leur fonctionnement</i>	<i>37</i>
	<i>Proposition n°10 : la CDAT pourrait conserver, en ce domaine, un rôle d'instance d'examen ou d'appel, dans des cas limités et encadrés à préciser.....</i>	<i>37</i>
	<i>Proposition n°11 : la mission propose que l'étoile reste accordée au nom de l'Etat (ministère chargé du tourisme).....</i>	<i>37</i>
III.	ÉBAUCHE DE PLAN D'ACTION.....	41
	OBSERVATIONS DES DIRECTIONS AUDITEES.....	44
	NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION	56
	ANNEXES.....	60

INTRODUCTION

Le classement des hébergements touristiques avec l'attribution par l'Etat d'un rang exprimé en nombre d'étoiles est, semble-t-il, une invention française de 1937. Ce mode de classement a eu pour destinée d'être imité ou adapté dans le monde entier.

Il s'agit au départ d'une organisation et d'une hiérarchie imposées par le Gouvernement aux professions du tourisme (les restaurants étaient classés de la même façon) pour structurer selon des normes nationales d'hygiène, de confort et de qualité d'accueil, l'offre touristique : à chaque niveau de l'échelle correspondait un niveau de prix. Cette correspondance entre classement et prix s'exprime toujours dans la législation (loi n° 66-965 du 26 décembre 1966 article 1^{er}) même si le contrôle des prix n'est plus appliqué en France à partir des années 80 : « Les infractions aux dispositions applicables en matière de classement et de prix des hôtels sont constatées et poursuivies dans les conditions fixées par les articles L 450-1 à L 450-3 du Code du commerce ».

Cette volonté de restructurer l'offre touristique nationale s'exprime aussi dans l'existence d'une banque coopérative du tourisme : le Crédit hôtelier, consentant des prêts d'équipements bonifiés à bas taux et à long terme, auquel a succédé la Banque pour l'équipement et le développement des petites et moyennes entreprises (BDPME, devenue OSEO).

Aujourd'hui, l'utilité sociale et économique principale du classement est fondée sur l'amélioration de la concurrence par une présentation codifiée et quasi- universelle (90% des hôtels) d'un type de prestations correspondant à une hiérarchie indicative des tarifs.

Le deuxième intérêt public qui s'attache au classement est l'information et la protection du consommateur.

37,5¹% de la clientèle étant constitués de touristes étrangers, le troisième intérêt public est un intérêt de politique économique, dans une branche économique très importante pour l'économie nationale, l'emploi et la balance des paiements mais exposée à une concurrence internationale accrue.

Accessoirement, les étoiles servent d'image de marque et sont des éléments de communication commerciale, en particulier pour les hôtels indépendants, non franchisés ou non adhérents à une guilde hôtelière.

Force est de constater que **le dispositif de classement en France, première destination touristique mondiale, a vieilli – dans sa conception et dans ses modalités de contrôle – et que la signification des étoiles est devenue plus incertaine et moins importante.**

La réforme proposée par le présent audit est motivée par deux enjeux :

- **le constat unanime de la nécessité d'une modernisation du système de classement des hébergements touristiques**, orientée vers une formule plus dynamique, fondée sur des critères actualisés et régulièrement contrôlés. Cette évolution des normes, orientée par les réalités du marché, à l'image de certaines expériences étrangères, justifie une meilleure implication et une responsabilisation de la profession ;

¹ Source : Mémento du tourisme 2005.

- **la redéfinition du rôle de l'Etat et la question du redéploiement de ses missions et de ses agents**, notamment de la Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), service instructeur pour le classement des hôtels, ainsi que des services des préfetures, en charge de la préparation des décisions de classement prises par les préfets. Si le rôle de l'Etat dans les domaines comme la sécurité des établissements, l'accessibilité pour les handicapés, la lutte contre la concurrence déloyale, est incontesté, sa légitimité et son aptitude à concevoir, à faire vivre et à contrôler un système de classement performant, conçu et constamment remanié selon une logique commerciale, sont sujettes à discussion et remises en cause.

La mission a identifié trois niveaux susceptibles d'un meilleur partage de compétences entre l'Etat et la profession :

- 1) l'élaboration du référentiel ;
- 2) l'instruction des dossiers et les visites sur place ;
- 3) les décisions de classement.

De ce fait, la réforme du système du classement ne concerne pas uniquement les administrations de l'Etat : elle implique très directement l'ensemble des partenaires de la filière d'hébergement, qu'il s'agisse de la profession (organisée principalement dans quatre fédérations), des prescripteurs (tours opérateurs), des guides touristiques, etc. **L'acceptation d'un projet de réforme par ces interlocuteurs est donc un facteur indispensable non seulement à sa réussite, mais aussi à sa mise en œuvre.**

Le **champ de l'étude**, au regard de la lettre de mission, s'étend à l'ensemble des hébergements touristiques (hôtels, meublés) dont le classement suit la même logique traduisant des prescriptions de confort, c'est-à-dire qu'il exclut les campings (cf. ci-dessous).

Modalités de classement selon type d'hébergement

	Classement obligatoire	Instruction/visite sur place par...	Passage en CDAT	Classement final par...	Classement gratuit pour exploitant	Symbole de classement
Hôtels	non	DDCCRF	oui	préfet	oui	0 – 4 étoiles
Meublés	non	organismes agréés	oui	préfet	non	1 – 5 étoiles
Campings	oui	non précisé dans les textes, en général les DDE	oui	préfet	oui	1 – 4 étoiles
Résidences de tourisme	non	agent de l'administration, habilité par le préfet	oui	préfet	oui	1 – 4 étoiles
Villages de vacances	non	Sous-commission (DDE, SDIS, DDASS, DGCCRF)	oui	préfet	oui	Confort et grand confort
Villages résidentiels de tourisme	Non	agents de l'administration, habilités par le préfet	oui	préfet	oui	1 – 5 étoiles
Chambres d'hôtes	aucun classement officiel prévu	-	-	-	-	-

Source : Mission

La mission a volontairement donné une priorité dans son audit aux hôtels parce qu'il s'agit du secteur le plus important pour l'économie du tourisme et parce que les DDCCRF n'interviennent désormais qu'au profit des seuls hôtels. Pour certaines catégories d'hébergement (gîtes, meublés), l'Etat intervient moins directement, ayant déjà confié l'instruction à des organismes privés. Pour les campings, la réglementation applicable est différente : C'est le code de l'urbanisme et non le code du tourisme qui régit leur classement, et celui-ci a un caractère obligatoire (et non facultatif, ce qui est le cas des autres hébergements touristiques). **La réforme proposée pour les hôtels pourra ultérieurement être étendue aux autres types d'hébergement. La mission précisera en tant que de besoin les adaptations nécessaires.**

Dans la première partie (I.) du rapport, la mission présente les caractéristiques (A), les forces et les faiblesses (B) du dispositif existant ainsi que des pistes de réforme, inspirées notamment par les systèmes d'autres grands pays touristiques (C). La deuxième partie (II.) porte sur les propositions concernant le référentiel (A), l'instruction et les visites (B) et l'attribution des étoiles (C).

I. LES CONSTATS

Répartition en catégorie des hôtels classés (le 1 janvier 2006)

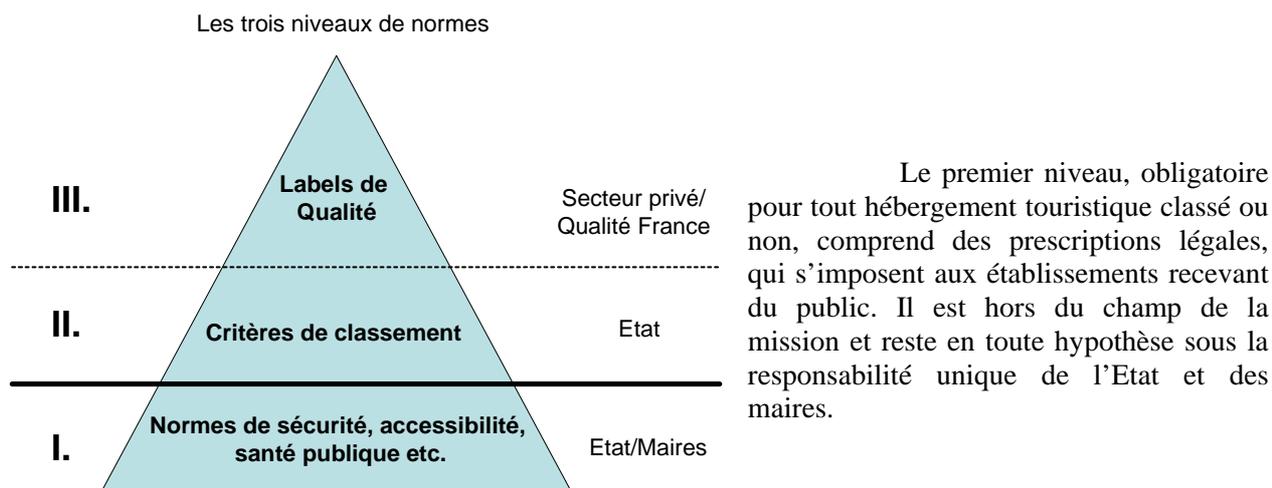
0 étoile	1 étoile	2 étoiles	3 étoiles	4 étoiles et 4* luxe	Total classés	non classés
2 159	1 642	9 752	3 754	778	18 805	2 000 – 3 000
11,9 %	9,1 %	53,4 %	20,8 %	4,3 %		

Source : Estimation INSEE/Direction du Tourisme au 1.1.2006.

A. La situation existante

1. Le rappel des procédures existantes et l'évaluation de leur coût pour les administrations concernées

a) Le classement des étoiles est en France une démarche facultative, qui s'insère entre des prescriptions publiques obligatoires en amont et des labels de qualité volontaires en aval



Les conditions à remplir pour obtenir l'attribution d'étoiles, telles qu'elles sont décrites dans le référentiel actuel, portent principalement sur des exigences objectives a minima pour chaque catégorie (en termes de surfaces, d'équipements sanitaires ou téléphoniques etc.). Ces étoiles ont pour objectif de bien éclairer le consommateur sur l'équipement, le confort et de façon implicite sur le niveau de prix des établissements. Le classement résulte d'une démarche volontaire de chaque hôtelier, en fonction de sa stratégie commerciale, même s'il constitue en France le régime habituel de la très grande majorité des hôtels (environ 90% sont classés).

Le troisième étage, beaucoup plus qualitatif, comprend des démarches de labellisation à l'initiative soit de l'Etat pour promouvoir la qualité et le savoir-faire français, soit de chaînes hôtelières dans un but d'identification par le client et d'homogénéisation des prestations (cf. point 3. ci-après). Ces labels de qualité constituent pour les établissements des arguments de vente qui permettent de se distinguer des concurrents à l'intérieur d'un segment du marché².

² Par exemple la grande famille des 2 étoiles, les hôtels d'affaires, les spas etc.

Bien que la frontière entre le niveau du classement hôtelier, qui est au centre du présent rapport, et le niveau de qualité ne soit ni clairement définie, ni bien sûr étanche, la mission décrira les méthodes, les finalités et les caractéristiques différentes de ces deux notions.

b) Un référentiel simple comportant principalement des critères de caractère objectif³

Le référentiel de classement des hôtels et des résidences de tourisme en France (cf. annexe n° 1) figure en annexe d'un arrêté du 14 février 1986. Il a été modifié en 1988 et 1989 et est entré effectivement en application en 1992. Il n'a donc pas été modifié substantiellement depuis près de 20 ans. Comparé aux autres pays européens, le catalogue français des normes de classement avec ses 26 critères est très bref⁴, les normes de caractère quantitatif étant prépondérantes.

Les normes françaises comportent surtout des exigences d'ordre quantitatif, dans la plupart des cas objectivement vérifiables, notamment :

- des normes techniques (équipement sanitaire, isolation acoustique, aération, etc.) ;
- des normes de superficie (halls et salons de réception, chambres, salles de bain) ;
- et quelques touches qualitatives portant sur des normes de services, s'appliquant pour les catégories supérieures (standard téléphonique, petit-déjeuner servi dans les chambres, pratique des langues étrangères).

c) L'instruction des dossiers et la procédure de vérification sur place

Pour les hôtels, une visite de la DDCCRF sur place est prévue⁵ pour chaque demande de classement, de reclassement et d'extension d'établissement. Des contrôles sont normalement effectués aussi après réception de plaintes de consommateurs. Toute visite, comme la procédure de classement en général, est gratuite pour les exploitants.

Même si la pratique paraît très variable d'un département à l'autre, les visites durent selon la taille de l'établissement entre deux heures et une demi-journée. L'annexe de l'arrêté de 1986 sert de check-list pour le contrôleur de la DDCCRF et il n'existe pas de support national qui harmoniserait le déroulement des visites. En dehors de la vérification du respect des normes de classement, les contrôleurs en profitent souvent pour vérifier les restaurants des hôtels (notamment la propreté) ainsi que l'application des règles relatives à l'affichage des prix. Le rapport final, dont la présentation est différente d'un département à l'autre, est directement envoyé à la préfecture. L'exploitant n'a pas communication du contenu du rapport.

Une procédure différente est prévue pour les autres types d'hébergement.

Pour les meublés les contrôles sont effectués tous les 3 à 5 ans par le Comité départemental de tourisme (CDT) ou par des organismes agréés par le préfet de département. Certains organismes ont signé une convention avec le ministère chargé du tourisme (FNAIM, Gîtes de France, FNCDT, FNOTSI, UNPI, Clévacances). Le classement est pris par arrêté préfectoral, après avis de la CDAT. Il est valable pour 5 ans.

³ Au contraire, le référentiel britannique par exemple comprend 50% des critères qualitatifs.

⁴ Le catalogue de critères 2005-2009 du système de classement de l'hôtellerie allemande, fondé sur un système de points, fait 23 pages, à comparer aux cinq pages et demi, annexes comprises, de l'arrêté du 14 février 1986. L'analyse du nombre de critères établis par les deux pays confirme cette appréciation : 234 critères utilisés pour le classement contre 26 en France. Par rapport à ces situations extrêmes, l'Italie (87 critères), la Grande-Bretagne (103) ou la Belgique (146) se situent dans une position moyenne.

⁵ Arrêté du 14 février 1986 précité.

Pour les chambres d'hôtes, il n'existe pas de classement. Des initiatives des collectivités territoriales qui visent à mieux intégrer ces établissements dans l'économie touristique par une intégration dans un réseau commercial⁶. Les articles L 324-3 et s. du code du tourisme, issus de la loi tourisme du 14 avril 2006, prévoient une déclaration en mairie obligatoire pour les chambres d'hôtes.

d) L'attribution des étoiles correspondant au classement des hôtels est décernée par arrêté du préfet, après avis de la commission départementale d'action touristique

Contrairement au régime d'un certain nombre de pays européens⁷, **le classement est facultatif en France**. Dans l'hexagone, il existe environ 10 % d'hôtels non classés. Chaque dossier de classement ou de reclassement est examiné par une commission départementale d'action touristique (CDAT) qui donne, sur la base du rapport présenté par la DDCCRF (pour les hôtels), un avis consultatif au préfet.

La Commission départementale d'action touristique (CDAT)

La CDAT est placée sous la présidence du préfet, ou de son représentant, et comprend trois formations compétentes, respectivement, pour exprimer des avis, préalablement aux décisions relevant de la compétence du préfet, sur :

- les décisions de classement, d'agrément et d'homologation (classement, reclassement, déclassement et retrait des hôtels et résidences de tourisme, des meublés, des villages de vacances, des terrains de camping et aires naturelles, des offices de tourisme et syndicats d'initiative...);
- la délivrance d'autorisations administratives pour la commercialisation des prestations touristiques (retrait des licences d'agents de voyages, d'agréments d'associations de tourisme, d'autorisations d'organismes locaux de tourisme, d'habilitations de gestionnaires d'hébergements classés, de gestionnaires d'activités de loisirs, d'agents immobiliers...);
- les demandes d'autorisations d'exploitation commerciale d'établissements hôteliers.

La commission est systématiquement saisie pour avis avant toute construction d'un hôtel ayant 30 chambres ou plus avant que ces projets ne soient soumis à l'autorisation de la commission départementale d'équipement commercial. Elle donne également un avis sur toutes les affaires touristiques intéressant l'Etat ou les collectivités territoriales dont le Préfet la saisit.

Ces commissions se réunissent en général 2 à 4 fois par an et durent moins d'une demi-journée. Chaque formation comprend des membres permanents et des membres associés (de 20 à 30 présents en commission), nommés pour une durée de trois ans renouvelable.

⁶ Les fédérations professionnelles déplorent d'ailleurs une distorsion de concurrence en la faveur de ces réseaux.

⁷ Le classement est obligatoire en Belgique, Danemark, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne et en Suisse. La comparaison avec le système français n'est cependant pas toujours évidente car à l'étranger le classement est parfois plus proche d'une classification obligatoire pour adhérer à une fédération professionnelle que d'une classification de « service public ».

Bien que tous les établissements (classés ou non comme hôtels ou résidences de tourisme) aient l'obligation de satisfaire aux normes de sécurité (s'appliquant notamment aux établissements recevant du public) et aux normes sur l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, ces dispositions d'ordre public ne sont pas incluses dans les normes hôtelières de 1986⁸. L'annexe de l'arrêté de 1986 fait toutefois référence au décret n°78-109 du 1^{er} février 1978 relatif à l'accès des personnes handicapées.

Dans quelques départements visités par la mission (le Puy-de-Dôme, les Alpes-Maritimes, l'Oise), la DDE et le SDIS sont invités en commission pour donner un avis sur la sécurité et les conditions d'accessibilité de l'établissement à classer. Le préfet peut par conséquent faire le lien entre le niveau dit « dur » (dispositifs de secours, accessibilité), et le classement hôtelier.

Le préfet a la possibilité de se prononcer sur le reclassement, déclassement ou la radiation lorsqu'un hôtel ou une résidence de tourisme n'est plus en conformité au niveau de son mode de fonctionnement avec les caractéristiques fixées dans le référentiel. De même, des sanctions peuvent être prononcées pour défaut ou insuffisance grave d'entretien de l'immeuble et des installations et, d'une façon générale, lorsque l'exploitation cesse d'être assurée dans des conditions satisfaisantes d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle (avertissement, blâme, déclassement, radiation temporaire ou définitive).

Les demandes de contrôle d'hôtels déjà classés, sauf en cas de plainte, sont très rares. En réalité, une majorité des hôtels peut voir son classement en nombre d'étoiles rester sans contrôle pendant une dizaine d'années ou plus, même si, tous motifs confondus, les hôtels-restaurants reçoivent une visite des contrôleurs des DDCCRF en moyenne une fois tous les 18 mois. Ce système où les étoiles sont attribuées pour une durée longue et indéterminée a pour conséquence une mauvaise connaissance par les pouvoirs publics de l'état réel du parc hôtelier en France.

L'année inscrite sur les plaques indiquant la catégorie par le nombre d'étoiles de l'hôtel ne renseigne nullement sur la date de la dernière visite de contrôle ou le dernier classement ; il s'agit de l'année où l'exploitant a payé sa dernière cotisation à sa fédération professionnelle et cette mention risque de tromper les consommateurs non avertis.

Les campings : un classement obligatoire, fondé sur le code de l'urbanisme

Pour pouvoir être exploités, les campings doivent :

- bénéficier d'une autorisation d'aménager et d'un certificat de conformité des travaux délivrés par l'autorité administrative compétente (mairie du lieu d'implantation du terrain ou directions départementale de l'équipement).
- faire l'objet d'un classement, pris par arrêté préfectoral, après avis de la CDAT qui détermine le mode d'exploitation autorisé. Ce classement n'est possible que si le terrain aménagé se situe dans des lieux salubres. Chaque demande donne lieu à l'établissement d'un rapport de visite par un ou plusieurs représentants des services concernés (DDE, DDASS, DDCCRF, SDIS, SIDPC). Il existe 4 catégories de classement, de 1 à 4 étoiles, croissant selon le niveau de confort.

⁸ Afin de renforcer l'incitation des hôteliers en matière d'accessibilité, le ministère chargé du tourisme est à l'origine (2001) d'une marque collective simple, « Tourisme et Handicap », dont l'usage est attribué aux établissements ou sites de tourisme satisfaisant à un certain nombre de critères d'accessibilité pour un ou plusieurs des quatre handicaps (moteur, visuel, auditif, mental). Au début 2007, plus de 2000 établissements sont labellisés dans quasi tous les départements.

e) Un système totalement déconcentré et relativement peu coûteux

La DGCCRF a chiffré les coûts de visites et de l'instruction pour ces services à environ 1 M€ soit à peu près 15 agents équivalents temps plein. Ce faible coût s'explique principalement par le fait que faute de moyens et faute d'instructions, les DDCCRF n'ont, sauf exceptions, pas organisé de visites systématiques de contrôle pour les hôtels ayant obtenu une étoile ou une nouvelle étoile. Le classement des hôtels est en moyenne audité tous les 8 ans (délai pouvant aller à 10 ou 20 ans) Par ailleurs, simplicité des critères français et leur nombre limité (26), notamment au regard de la pratique dans la plupart des autres pays, réduit la durée, la complexité, et donc leur prix de revient.

Pour les préfectures, en fonction de l'intensité de la fréquentation touristique du département, entre 0,5 et 1 ETP, de catégorie B ou C est mobilisé par préfecture pour faire le secrétariat de la CDAT. Un membre du corps préfectoral préside la commission qui dure entre 1,5 et 2 heures et dont la fréquence est variable selon les départements (entre 2 et 5 commissions annuelles).

Quoi qu'il en soit, et pour les raisons précédemment indiquées, le système français est actuellement moins coûteux que dans la plupart des autres pays. A titre illustratif, la mission estime qu'en Espagne, où cette attribution a été décentralisée, une certaine d'inspecteurs à temps plein dédiés au contrôle des hébergements touristiques sont employés par les Régions autonomes.

La mission précise que toute amélioration du dispositif d'attribution et de contrôle des étoiles, dans son organisation actuelle risquerait d'entraîner une hausse des effectifs des DDCCRF.

2. Le rôle des étoiles pour l'information des consommateurs est moins important que par le passé, notamment en raison du développement des labels de qualité et des supports modernes de communication

a) La difficulté de retracer par un classement unique l'ensemble des attentes des futurs clients

Au-delà des deux défauts majeurs qui rendent plus incertaine la signification des étoiles - le référentiel obsolète et l'attribution d'étoiles non limitée dans le temps – un seul classement ne peut retracer la diversité des attentes des clients. Par ailleurs, les étoiles ne sont pas suffisamment discriminantes, au moins pour certaines catégories. Ainsi, 50% des hôtels sont classés en France dans une même catégorie (2 étoiles) ; pourtant les prestations, la qualité, les prix sont inégaux au sein de cette même catégorie.

En réalité, le référentiel n'a jamais été géré au niveau national pour en faire un instrument d'information du consommateur. Aujourd'hui il n'existe aucune brochure d'information, aucune diffusion n'est assurée en dehors du serveur Légifrance et aucune traduction en langue étrangère n'est disponible.

b) Le développement des labels de qualité, qui complètent ou remplacent les étoiles

Parallèlement au classement, de nombreuses démarches qualité ont été engagées par les professionnels. Afin d'assurer la cohérence et la coordination de ces initiatives, qui aboutissaient à un foisonnement de labels, le comité interministériel du 9 septembre 2003 a décidé de lancer un plan national qualité tourisme.

Sous la marque ombrelle « Qualité Tourisme » (QT), le plan a fédéré les meilleures démarches qualité initiées par les professionnels du tourisme, dont ceux de l'hébergement, afin d'offrir au touriste français ou étranger des prestations de la plus grande qualité possible. Cette marque correspond à une centaine d'engagements appréciés en fonction de l'activité visée (restauration, hébergement, office de tourisme, etc.).

La marque est attribuée par décision du ministre chargé du tourisme. Les candidatures d'adhésion à la marque QT des réseaux et des dispositifs qualité territoriaux sont examinées par le comité national de sélection qui rend son avis au ministre. Ensuite, soit le préfet pour les dispositifs de qualité territoriaux (par contrat de licence de la marque) soit le réseau délégataire (par contrat de sous licence de la marque) attribue la marque aux établissements concernés.

Le ministère délégué au tourisme reconnaît des réseaux constitués commercialement ou professionnellement, ils sont au nombre de 15, qui attribuent la marque à celles de leurs entreprises qui respectent l'ensemble des exigences de la marque « Qualité Tourisme ». Cette démarche est volontaire de la part des entrepreneurs à l'image de la certification « Q » espagnole.

En moins de deux ans, 3 249 établissements, dont 2007 hôtels et hôtel-restaurants, ont obtenu la marque, malgré le jeune âge de celle-ci, ce qui constitue un succès. Le plan qualité a fait l'objet d'une campagne de promotion afin d'installer puis d'accroître sa notoriété auprès des professionnels et des touristes.

Indépendamment de cette démarche gouvernementale, de grands groupes hôteliers de même que des guildes d'hôteliers indépendants, ou encore des hôteliers sous franchise, ont compensé l'affaiblissement de la signification des étoiles par des cahiers des charges internes, qui s'imposent aux hôteliers dépositaires de la marque. Cela leur a permis également d'harmoniser les prestations offertes par les hôtels du même réseau. Chaque enseigne est représentative d'un niveau de confort, de prix, et s'adresse à une clientèle particulière (Ibis, sauf exception, pour deux, Mercure pour trois, Le Méridien pour quatre étoiles).

Pour l'hôtellerie indépendante, par contre, les étoiles constituent à la fois un signe de qualité et un moyen de communication plus importants.

c) Le développement de moyens diversifiés de communication sur les hébergements (sites internet, guides, etc.)

Les étoiles ne sont pas l'unique facteur et, de façon générale, pas le principal facteur de choix des consommateurs. D'autres outils beaucoup plus réactifs permettent d'appréhender la qualité des hébergements : les guides touristiques, les sites et les forums sur internet.

d) Le système repose donc dorénavant sur une diversité des sources d'informations, dont les étoiles sont encore un maillon utile mais partiel

Souvent, les étoiles permettent aux consommateurs de faire un premier tri selon leur budget et leurs attentes, avant d'utiliser les autres moyens d'information. Les étoiles gardent également un sens pour les tour-opérateurs français et étrangers, qui doivent afficher un niveau de standing reconnu pour leur clientèle. Cela est vrai particulièrement pour les hôtels indépendants (non franchisés ou non regroupés), qui ne peuvent s'appuyer sur des standards de chaînes reconnus.

Au total, le classement actuel des hébergements touristique relève d'une double logique : professionnelle, commerciale, et de garantie du consommateur, s'agissant de sa première finalité ; étatique et gouvernementale, pour ce qui concerne son organisation, sa discipline, et sa garantie, mais également pour des raisons de politique économique vis-à-vis d'une branche particulièrement importante pour l'emploi, pour l'équilibre de la balance des paiements, et pour l'image de la France dans le monde.

B. Forces et faiblesses du système français de classement des hébergements touristiques

1. Forces du système français

Il semble que le classement des hôtels de tourisme, sur une base volontaire et par le biais d'attribution d'étoiles, soit une invention française datant de la loi du 7 juin 1937. C'est devenu une institution dans une branche économique où les positions françaises sont historiquement fortes.

a) La confiance en un Etat garant de l'impartialité des visites et de contrôles ainsi que du sérieux des attributions

Cet élément de confiance tient à ce que, en France, c'est l'autorité étatique (les préfets) qui attribue l'étoile, symbole d'un certain niveau de confort hôtelier, dont la hiérarchie est elle-même fixée par le pouvoir réglementaire, c'est-à-dire le gouvernement.

Cette double sanction étatique :

- est considérée comme une garantie particulière, notamment par les touristes et les opérateurs de voyage du monde entier ;
- constitue un instrument de politique économique entre les mains du gouvernement, si celui-ci a pour objectif d'élever le niveau qualitatif moyen de l'offre nationale en matière d'hébergements touristiques ;
- est jugée indispensable par la profession, à l'exception parfois des hôteliers des grandes chaînes.

L'intervention de l'Etat, compte tenu de la qualité des agents officiant en son nom (corps préfectoral et DDCCRF), est appréciée de tous les interlocuteurs de la mission pour l'objectivité avec laquelle les demandes sont instruites et discutées et pour l'indépendance dont font preuve les préfets :

- vis-à-vis de la puissance financière de certaines grandes entreprises gérant des hôtels très étoilés ;
- vis-à-vis des intérêts économiques locaux ou régionaux ;
- vis-à-vis aussi des pressions politiques ;
- ou de prises de position d'autres hôteliers qui pourraient procéder de la complaisance, de la jalousie ou d'une vision malthusienne de la concurrence.

Ainsi, aucun des interlocuteurs rencontrés en France ne juge souhaitable de faire administrer ce système par des hôteliers, voire par des collèges dans lesquels les hôteliers seraient majoritaires.

b) Une certaine homogénéité dans les conditions de classement

Le système actuel confère aux hébergements touristiques français une certaine homogénéité nationale, sans toutefois lui faire courir le risque d'une uniformité arbitraire et pesante, grâce à la déconcentration des décisions.

Le système du classement s'appliquant aussi (avec des normes et des modalités différentes) à l'hôtellerie de plein air (campings) et aux hébergements touristiques exploités par des non-professionnels (meublés, résidences hôtelières), c'est l'ensemble des hébergements de toute nature qui se retrouve « classé » selon les mêmes logiques et avec les mêmes repères familiers symboliques.

c) Des étoiles attribuées dans un esprit de dialogue

Le système français actuel a le très grand mérite, au niveau départemental, d'offrir un terrain de coopération, d'échanges et de décisions très concertées :

- entre divers niveaux de collectivités publiques : l'Etat, le maire et les services départementaux d'incendie et de secours ;
- entre les différents services d'Etat, la DDCCRF bien sûr, mais surtout la DDE (terrains de camping, résidences hôtelières de tourisme), souvent la DDJS et la DDASS (centres de vacances pour enfants et adolescents), la Délégation régionale au tourisme etc.) ;
- et enfin la communauté des entrepreneurs de tourisme.

En dépit de sa lourdeur, l'examen collégial des dossiers dans le cadre de la CDAT est apprécié par tous les acteurs. Les CDAT auxquelles la mission a assisté ont montré la richesse des débats dans les cas « limites ». Cette observation par la mission a mis en évidence l'intérêt de ne laisser qu'un rôle consultatif, d'éclairage de la décision, aux CDAT, qui, du fait de leur composition ont majoritairement tendance à être sensiblement moins rigoureuses que les fonctionnaires de l'Etat dans l'interprétation des critères. Le débat en CDAT permet également de donner une certaine souplesse au système (de déroger à des exigences devenues obsolètes comme celle relative à la présence, dans l'hôtel, d'une cabine téléphonique). La possibilité de mettre en demeure des exploitants afin qu'ils effectuent les travaux nécessaires à l'obtention d'un classement ultérieur permet souvent de tirer la qualité des hôtels vers le haut.

d) Le classement officiel tient lieu de « marque » à ceux qui n'en ont pas...

Les modalités actuelles du classement sont perçues comme une garantie par l'hôtellerie indépendante.

2. Les défauts du système français

a) Une inspiration dirigiste qui n'est plus assumée par les gouvernements

Le référentiel français initial et l'invention d'un classement officiel des hôtels au moyen de l'attribution d'étoiles datent de 1937, mais mise en œuvre en 1942. Peut-être porte-t-il toujours la marque d'une politique économique dirigiste dans laquelle l'Etat contrôlait non seulement la qualité des prestations, mais aussi les prix et la corrélation entre les deux.

Aussi, au-delà du contenu même du référentiel, la première critique forte qui peut être adressée au système français est son incapacité passée à évoluer, à être réactif. La responsabilité et le pilotage de la modernisation du référentiel devront donc être revus (cf. partie II.A).

Le contraste avec d'autres référentiels européens fondés sur des études de marché réalisées à partir des années 2000 est particulièrement révélateur à ce sujet.

b) Le référentiel français a vieilli et quelquefois mal vieilli

Le système français n'a pas été modifié ces 20 dernières années. Au contraire, à l'exception de la Grande-Bretagne, de l'Espagne et de l'Italie, les autres pays européens ont profondément rénové leur référentiel national à partir de l'année 2000, en fondant les nouvelles normes, pour certains d'entre eux, sur des études de marché correspondant aux clientèles respectives des hôtels 1, 2, 3, 4 et 5 étoiles (Allemagne, Autriche par exemple).

La mission a examiné les diverses réflexions développées en France sur la modernisation du référentiel ainsi que les référentiels en vigueur à l'étranger. Si la mission n'a pas à réécrire elle-même un nouveau référentiel, elle souhaite illustrer par quelques exemples l'obsolescence du système français.

Parmi les signes les plus flagrants d'obsolescence, figure naturellement tout ce qui a trait aux télécommunications : l'exigence d'une cabine téléphonique fermée et insonorisée à disposition de la clientèle pour les hôtels de tourisme de toutes catégories n'apparaît plus nécessaire, ni même utile ; au contraire et à partir de deux étoiles, l'accès à l'Internet (dont l'arrêté de 1986 modifié 1989 ne parle pas) paraît souhaitable et paraît devoir être rendu obligatoire.

D'autres normes sont très couramment critiquées : celles relatives à la nécessité de cloisonner les salles de bains ou cabinets de toilettes à partir d'une étoile ou a contrario l'insuffisante exigence (sauf pour les hôtels quatre étoiles), vis-à-vis de la nécessité de doter chaque chambre d'un WC particulier.

c) Une hiérarchie peu valorisante des étoiles

La France possède un classement en hôtel de tourisme avec « zéro étoile », dont la signification n'est pas toujours comprise. A l'inverse, la France est un des rares pays à ne pas disposer d'hôtels cinq étoiles, même si elle dispose d'une sous-catégorie « 4 étoiles luxe ».

Pourtant à en croire de nombreux professionnels ou spécialistes européens, un hôtel 4 étoiles en France serait fréquemment d'un niveau égal voire supérieur à nombre d'hôtels étrangers (y compris européens) pourtant gratifiés de 5 étoiles.

Il semble que certaines modulations des taux de TVA, en fonction du niveau du classement hôtelier, aient aussi joué historiquement un rôle dans l'apparition de ces singularités françaises. Il a été rapporté à la mission que des hôtels 4 étoiles « luxe » ont déployé bien des efforts pour obtenir d'être déclarés en « simples » 4 étoiles, afin d'éviter, à une période donnée, un taux de TVA supérieur. Aujourd'hui encore, les hôtels non classés comme hôtels de tourisme (soit 10% du total des hôtels) ne sont pas assujettis à la TVA du seul fait de cette absence de classement ; de la sorte, ils ne peuvent pas non plus récupérer la TVA sur leurs dépenses d'investissement.

d) Un frein à l'innovation...

Le caractère ancien et quelquefois excessivement précis et détaillé du référentiel français, notamment en ce qui concerne les agencements voire l'utilisation de certains matériaux, s'est avéré être un obstacle à l'innovation⁹.

⁹ Un ancien co-responsable exécutif du groupe ACCOR a déclaré à la mission que chaque fois que son groupe avait lancé une nouvelle formule hôtelière (que ce soit pour NOVOTEL, pour IBIS comme pour FORMULE 1), il avait dû soit obtenir du Ministre chargé du tourisme une modification de la réglementation, soit obtenir des préfets quelques dérogations.

e) ...et aux investissements de modernisation

Le système français n'incite pas les entrepreneurs à faire des investissements de modernisation. Il est privé de toute dynamique interne.

Or notre branche touristique nationale est confrontée à de nouvelles demandes de ses clientèles et à une concurrence internationale accrue. Face à ces pressions, l'offre nationale en hébergements touristique se démode et ne bénéficie pas d'investissement suffisant.

f) Une fréquence des contrôles insuffisante

La vérification du bien-fondé de l'attribution des étoiles et de la persistance des conditions qui ont motivé leur attribution n'est faite qu'exceptionnellement, et les contrôles sont insuffisants. Un hôtelier qui vient d'obtenir une étoile, a toutes les chances, sauf plainte d'un client, de ne pas voir revenir chez lui un agent de la DDCCRF avant huit ans en moyenne et parfois jusqu'à 20 ans comme la mission l'a parfois constaté.

Dans le cadre des contraintes s'exerçant sur les finances publiques, et pour des raisons de doctrine (préférence donnée aux visites a posteriori notamment), ces missions de la DDCCRF n'ont pas été depuis longtemps considérées comme prioritaires par leur direction générale. De leur côté, les préfets n'ont pas, sauf exceptions, fait preuve de particulières exigences en ce domaine.

Comme il est indispensable pour leur crédibilité que les étoiles soient vérifiées, la mission considère que l'administration doit se donner les moyens de remplir cette tâche de façon satisfaisante, ou alors elle doit être conduite à la sous-traiter dans des conditions donnant le maximum de garanties (cf. partie II.B).

De tels contrôles réguliers sont généralement prévus dans les autres grands pays touristiques mais la mission n'a pu s'assurer de leur effectivité (sauf en Catalogne où ils paraissent relativement sérieux).

En définitive, les deux principales critiques adressées à notre système sont l'obsolescence du référentiel et l'absence de contrôle régulier du respect par les hôteliers des critères de classement.

L'action des préfectures et des DDCCRF est jugée satisfaisante.

Une réforme du régime juridique de l'attribution des étoiles, de la procédure actuelle, et des visites d'inspection, n'est pas dans son principe refusée par les professionnels ou par leurs organisations. Un nouveau régime devra toutefois s'efforcer d'apporter les mêmes garanties de fiabilité et d'impartialité.

C. Les pistes existantes d'une réforme du dispositif actuel

Dans un secteur économique où la notoriété internationale est décisive, toute réforme doit s'appuyer sur le savoir-faire des meilleurs professionnels, et sur les expériences étrangères de modernisation qui semblent obtenir d'heureux résultats.

1. Les positions des organisations internationales

a) Point de vue de l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) et recommandations de l'Association internationale des hôtels, restaurants et cafés (IHRA)

L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'Association internationale des hôtels et restaurants (IHRA) dans une étude conjointe publiée en 2004, recommandent avant tout de bien séparer d'une part les responsabilités des pouvoirs publics pour assurer des standards minimums en matière de sécurité, d'hygiène et de santé publique, et d'autre part les responsabilités incombant à des organismes dépendant du secteur privé. Du point de vue de l'OMT et de l'IHRA, ces dernières doivent être inspirées par une vision commerciale, les règles de classement classification doivent être améliorées en tenant compte de la demande des consommateurs et les organismes qui les élaborent doivent assurer la diffusion des informations, dans un climat de transparence accrue, à la fois sur les produits et les destinations. Cela implique d'user d'une terminologie harmonisée et reconnue par tous.

Les Etats désireux de promouvoir un nouveau classement national ou régional doivent porter une extrême attention aux inspections en se dotant des moyens nécessaires. Il est par ailleurs important de mettre au point des méthodologies prenant en considération les caractéristiques culturelles des pays tout en décrivant les services, les équipements, les gammes de marché et les types de voyages correspondant à chaque niveau.

Autrement dit, harmonisation ne signifie pas uniformité, et l'important est qu'une réforme, sous prétexte de volontarisme, n'accroisse pas davantage la confusion. Le secrétaire général de l'organisation, M. Francesco FRANGIALI, rencontré par la mission, insiste sur la nécessité de tenir compte des différences culturelles pour aborder dans les pays du sud ou sous influence latine, il est inconcevable que l'Etat n'intervienne pas dans la sanction et le contrôle du classement. Pour d'autres (Etats-Unis, Singapour), il n'est même pas besoin d'avoir recours à un classement officiel et il convient de laisser le marché y pourvoir.

b) Les recommandations de l'Association européenne des Hôtels, Restaurants et Cafés (HOTREC)

Celles-ci ont été adoptées par l'assemblée générale de l'HOTREC le 15 octobre 2005. Les voici résumées :

- les critères de classement doivent être régulièrement ajustés aux nécessités du marché et faire l'objet d'une évaluation régulière ;
- les systèmes de classement doivent assurer aux clients une information exacte à la fois sur le référentiel et sur le nombre d'étoiles de l'hôtel. Son classement officiel doit être mentionné par les voyageurs, même s'ils ajoutent leur propre classement, lorsqu'ils en ont un ;
- pour toutes les catégories, le classement doit donner des garanties sur la propreté de l'hôtel et son état d'entretien ;

- les étoiles doivent être accordées/confirmées seulement après une visite sur place. Ces visites doivent être faites régulièrement ;
- les réclamations des clients en relation avec le classement doivent être traitées de façon systématique ;
- les explications relatives aux décisions de classement doivent être fournies à l'hôtelier, lequel dispose d'un droit de recours ;
- les systèmes de classement doivent avoir un certain degré de flexibilité en ce qui concerne l'application de leurs critères ;
- le nombre d'étoiles ne doit pas dépasser 5.

2. Les expériences des pays étrangers¹⁰

a) Les autorités chargées de l'élaboration et de l'application du système de classement des hébergements touristiques en Europe sont diverses

En Europe, tous les cas de figure se retrouvent : classement par une administration d'Etat uniquement (France), par une administration nationale en lien avec une association professionnelle (Royaume-Uni, Danemark, Belgique), par une association professionnelle seule (Allemagne et Suisse), par les Régions (Italie, Espagne).

b) Les enseignements d'une gestion par les Régions

Dans certains cas, l'Etat a délégué cette compétence aux autorités régionales autonomes : c'est le cas en Espagne et en Italie. Les observateurs européens et notamment français considèrent que cette décentralisation a conduit à l'éclatement de la normalisation nationale et à une définition par chaque Région de sa propre politique industrielle en ce domaine. Ils y voient notamment l'origine d'une perte de fiabilité internationale vis-à-vis du classement de l'hôtellerie en Italie et une source de difficulté pour la branche. Les différences de critères d'une région autonome à l'autre créent aussi des difficultés pour les grandes chaînes qui ont leur propre système de normes¹¹.

Les autorités espagnoles et le syndicat national des hôteliers de ce pays rencontrés par la mission minimisent toutefois l'importance et l'inconvénient (sauf dans le cas des Canaries) de ces disparités régionales dans le classement des hôtels. Les PME hôtelières pour leur part revendiqueraient un seul classement au niveau national. Il faut noter aussi qu'en Espagne plus d'un tiers des lits, c'est-à-dire plus de 500.000, sont situés dans des établissements ayant 4 ou 5 étoiles, ce qui paraît beaucoup et fait naître un doute à la fois sur la rigueur qui a présidé à l'attribution des étoiles et sur le rapport qualité/prix de l'hôtellerie dans ce pays. Il semble par contre que la régionalisation n'ait pas été l'occasion de rénover ou de moderniser le référentiel hérité de l'Etat central et, comme en France, il est jugé insuffisamment qualitatif et trop rigide. Enfin il a semblé à la mission qu'en Catalogne, un contrôle sérieux était exercé sur les hôtels et que les plaintes des consommateurs étaient traitées de façon systématique.

¹⁰ Source : études HOTREC (fédération européenne des hôteliers) et enquête réalisée par les PEE via la DGTPE à la demande de la mission.

¹¹ Par exemple en Espagne ACCOR obtiendra pour ses IBIS une ou deux étoiles selon les régions ; de la même façon un ETAP HOTEL ne se voit pas reconnu comme ayant la qualité d'hôtel et ne peut donc pas s'appeler ainsi, ni dans les guides, ni sur Internet.

c) Les enseignements d'une gestion par le secteur privé

La définition du classement national et sa mise en œuvre sont assurées par une association nationale des hôteliers dans certains pays : c'est le cas en Allemagne, en Suisse et en Suède (environ 20% des pays européens). Il s'agit en général de systèmes multicritères complexes, fondés sur un système de points et qui ont été récemment redéfinis. Il semble donner satisfaction à la fois aux prestataires de services et aux consommateurs, même s'il est demandé en Allemagne aux pouvoirs publics d'assurer la protection juridique du classement. Ils ont de plus, avec l'Autriche, réussi entre eux une certaine harmonisation et une homogénéité entre pays nordiques, germaniques et alpins, qui confère aux systèmes économiques hôteliers de ces pays un élément supplémentaire de compétitivité internationale.

Aux Etats-Unis et au Canada le classement des hôtels a été fait à l'origine par l'industrie automobile ou pétrolière ou encore par les *automobile clubs* nationaux. En Grande Bretagne, même si depuis 1990, le référentiel est sanctionné par le gouvernement, les contrôles sont faits (et les étoiles attribuées) par l'Association Automobile, par le Royal Automobile Club ou par le British Council et les hôteliers acquittent le coût de ces contrôles (1 500 à 1 600 € annuels).

Dans un certain nombre de pays enfin, les consommateurs ou mouvements de consommateurs sont associés d'une façon ou d'une autre, soit à l'élaboration du référentiel soit à l'attribution des étoiles.

d) Les enseignements du système autrichien

Dans le classement sur la compétitivité des économies touristiques, l'Autriche occupe le deuxième rang mondial (derrière la Suisse, dont le système de classement des hébergements touristiques est d'ailleurs très comparable). Son système de classement a été rénové en 2002 pour être mis en application en 2005. La mission, sans proposer de transposer en France le système autrichien, pense que certaines de ses caractéristiques peuvent inspirer la rénovation devenue souhaitable du système français :

- le classement des hôtels de 1 à 5 étoiles ;
- un référentiel élaboré sur la base d'une série d'études de marché, comportant une étude pour chaque niveau d'hôtellerie ;
- un classement régulièrement et systématiquement contrôlé tous les trois ans ;
- des étoiles accordées pour une durée limitée (théoriquement : 2 ans).
- une différenciation dans les méthodes, les moyens et le régime du contrôle et même le type des critères sélectionnés entre, d'une part, les 4 étoiles luxe et les 5 étoiles, d'autre part les hôtels 1, 2, 3 et 4 étoiles.

Pour les 4 étoiles luxe et les 5 étoiles, la Chambre d'Economie d'Autriche diligente elle-même les contrôles par le biais d'une entreprise d'audit spécialisée, qui a remporté ce marché après mise en concurrence.

Cette entreprise procède par des « visites mystères » qui ont lieu tous les deux ans et qui s'appuient sur un système d'évaluation interne propre à l'entreprise et d'auto certification qui sont poursuivis indépendamment des contrôles. Ces expertises sont facturées à l'entreprise inspectée.

Pour les catégories 1 à 4 étoiles, la compétence du classement des hôtels incombe non à la Chambre d'Autriche, mais aux Chambres d'Economie qui existent dans chaque Land. Les visites sont annoncées à l'avance à l'hôtelier et sont effectuées par une commission comprenant en général un fonctionnaire de la Chambre et deux hôteliers. Ce système de visite est financé, semble-t-il par chaque Chambre dans les Länder. Les Chambres d'Economie sont alimentées par des taxes parafiscales acquittées par les entreprises de toute nature qui adhèrent obligatoirement à cette organisation.

A noter que le principe de différenciation est apparu en lui-même intéressant à la mission. Cela ne signifie pas que la césure distinguant d'une part les 4 étoiles luxe et les 5 étoiles, d'autre part les autres hôtels étoilés, doit forcément se situer au même niveau. On peut en effet imaginer par exemple placer la barre entre d'une part les 1 et 2 étoiles, d'autre part les catégories supérieures.

e) *Quelques cas de figure hors d'Europe*

Singapour

En termes de compétitivité, l'industrie touristique de SINGAPOUR est classée au 8^{ème} rang mondial (avant la France, 12^{ème}) et a pour objectif de devenir une destination touristique de tout premier plan.

Le parc hôtelier est concentré dans l'hôtellerie d'affaires plutôt haut de gamme.

Un hôtel doit être enregistré auprès du *Licensing Board* pour obtenir une licence d'exploitation. Il doit pour cela être conforme au plan d'urbanisme, aux normes sanitaires et aux normes de sécurité. Il n'y a pas de classement officiel et chaque hôtel choisit son positionnement et fixe son prix à sa guise. C'est le prix moyen de la chambre qui constitue le critère de classement dans la liste établie par l'Office de Tourisme de Singapour pour le guide qu'il édite.

Finalement, les hôtels sont conduits à se classer en « économiques », « moyens » ou « hauts de gamme » et « luxe ».

Thaïlande

On y trouve deux niveaux de travail collectif : un étage de classement des hôtels, au sens international du terme, préparé à partir de 1999 par une commission ad hoc, la « *Thailand Hotel Standard* », présidée par un hôtelier, mais dont il semble que le travail n'a pas encore abouti.

Un deuxième étage en charge du processus des certifications est animé par une Fondation à but non lucratif. Une centaine d'hôtels haut de gamme se sont engagés dans ce processus de certification alors que la Thaïlande compte des milliers d'hôtels.

Etats-Unis

Aux Etats-Unis, première puissance économique touristique mondiale, classée au cinquième rang en termes de compétitivité, il n'existe pas de classement officiel des hôtels ni au niveau fédéral, ni au niveau des Etats.

Ceux qui voyagent en Amérique du Nord utilisent soit le guide AAA (de *l'American Automobile Association*) soit le *Mobil Travel Guide*. Les agents de voyage ont une « bible » qui leur est propre et les plus importantes agences en ligne ont créé leur propre classement, généralement considérée d'ailleurs comme trop généreux ou arbitraire.

Avec la dérégulation, depuis 2004, du marché des systèmes centralisés de réservation, et en tenant compte des classifications propres aux grandes enseignes, on assiste en fait à une prolifération des classements, telle que le consommateur américain a du mal à s'y retrouver. De façon générale, la clientèle recherchant une chambre de catégorie supérieure (5 « diamants ») sera bien guidée dans son choix et acceptera de payer un prix onéreux ; au contraire, de bonnes surprises sont réservées aux clients qui descendront dans des hôtels « 1 diamant », où les perceptions surpassent quelquefois les attentes. La confusion est grande et l'administration américaine n'a prévu aucune réforme en la matière.

3. Le projet de réforme préparé par la direction du tourisme

Compte-tenu des orientations du comité interministériel du tourisme de septembre 2003, le ministre du tourisme a chargé le directeur du tourisme de mettre sur pied un comité d'études ad hoc regroupant les administrations concernées, les représentants des comités du tourisme, des offices du tourisme et des syndicats d'initiative, les représentants des professions hôtelières, ceux des prescripteurs (guides, agents de voyage) et deux « personnes qualifiées » dont l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie.

Le rapport d'étape, rendu en février 2007¹², fait apparaître une convergence des participants sur un certain nombre de points :

a) Le souhait quasi unanime de conserver l'Etat comme garant du système

Les seules voix divergentes à ce sujet sont celles des représentants de l'Intérieur et des Finances : pour eux, l'Etat moderne n'a plus sa place¹³ dans cette procédure qu'ils assimilent à une démarche de marketing et qu'ils souhaiteraient laisser à l'entière diligence de la profession (qui, majoritairement n'en veut pas).

b) Un accord sur les principes du futur classement hôtelier

- le classement doit demeurer une démarche volontaire de l'hôtelier ;
- un classement déterminé par l'attribution d'un nombre d'étoiles dont la validité ne dépasserait pas cinq ans ;
- un classement de 0 à 5 étoiles. Le groupe est favorable à une échelle de classement comportant six catégories, dont la première (zéro étoile) pourrait être rebaptisée « budget » et dont la dernière (4 étoiles – luxe) serait transformée en 5 étoiles ;
- le groupe de travail est partisan d'une procédure souple et régulière de modification des critères de classement, avec une distinction entre une part de normes obligatoires et une part de directives à valeur de recommandations, pouvant ultérieurement être transformée en normes.

¹² Parfois appelé « Rapport Pierret » du nom du directeur du tourisme de l'époque, voir annexe 2.

¹³ Au moins dans sa forme actuelle.

c) Le groupe de travail est favorable à la création d'un nouveau groupement d'intérêt économique

Dans la volonté de voir l'Etat rester garant du système, tout en associant et en responsabilisant mieux qu'aujourd'hui hôteliers et prescripteurs, le groupe a imaginé la possibilité de confier cette procédure à un GIE dans lequel l'Etat serait majoritaire, auquel il participerait financièrement, mais qui bénéficierait également des cotisations volontaires des hôteliers classés ou requérant un classement.

Le GIE choisirait les bureaux d'études ou entreprises d'audit chargés des visites préalables au classement et procéderait aux classements via le délégué régional au Tourisme, considéré comme délégué du GIE.

Il proposerait aussi des prestations aux hôteliers classés, des prestations à la clientèle des hôtels (par exemple la liste des hôtels classés sur son site Internet). C'est lui enfin qui proposerait de façon régulière au ministre chargé du tourisme une évolution des critères de classement des hôtels.

d) Appréciation de la mission

Le travail animé par M. PIERRET constitue un document de référence incontestable. Il a eu le grand mérite de faire évoluer les positions de départ des uns et des autres et de présenter une perspective raisonnable et assez consensuelle de réforme de l'actuelle du classement des hébergements touristiques. La mission a rencontré de nombreux participants à ce groupe de travail qui ont témoigné de l'intérêt de cette réflexion collective et même de l'espoir qu'ils plaçaient dans une bonne fin de cet avant-projet de réforme.

La mission considère que ces propositions peuvent être globalement prises en considération mais fait part de trois réserves :

1) La création d'un GIE auquel l'Etat participerait et verserait (pour le moins) 1 million d'euros comme dotation de fonctionnement ne ferait faire aucune économie. Or la mission a reçu mandat également de rechercher des économies de fonctionnement pour le budget de l'Etat.

2) La mission désapprouve la création ex-nihilo d'un nouvel organisme, risquant de donner naissance à une nouvelle administration, dont le premier soin consistera à demander la création d'antennes régionales.

Si elle partage totalement la nécessité de mieux faire travailler ensemble l'Etat et les professions concernées, elle suggère déjà de mieux utiliser les compétences des structures existantes, notamment ODIT France au plan national et le réseau des Chambres des commerces et d'industrie au plan départemental.

3) La mission considère que le groupe ad hoc ne fait pas, à ce stade de travail, des propositions convaincantes sur l'organisation future de l'attribution des étoiles aux plans départemental et régional. Peut-être le groupe ad hoc a-t-il surestimé la capacité des délégations régionales au tourisme à jouer un rôle opérationnel dans un système de classement déconcentré, rénové et effectivement contrôlé.

II. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Elles s'articulent autour de **trois idées** :

- s'agissant du référentiel, la mission demande sa réactualisation en priorité, sur des bases qu'elle précise. Il serait souhaitable que cette révision soit réalisée à l'initiative et sous l'impulsion des professionnels et des partenaires de la filière hôtelière. En tout état de cause, la mission propose que le gouvernement confère une valeur réglementaire aux nouvelles normes ;
- pour l'avenir, il est apparu possible que les visites de classement des hôtels soient effectuées par des organismes privés accrédités et/ou agréés, en instaurant d'une part une périodicité régulière des contrôles, d'autre part le principe du paiement par l'hôtelier des visites techniques ;
- pour le classement lui-même, deux options sont envisagées par la mission : soit comme actuellement la décision de classement est prise par le préfet après avis de la CDAT ; soit le classement pourrait être décidé au nom de l'Etat, directement par l'organisme agréé qui a vérifié sur place que les critères étaient respectés. Les CDAT seraient toutefois maintenues et pourraient être saisies par l'organisme d'audit en cas d'incertitude sur la décision à prendre, ou en cas de réclamation de la part du (ou des) hôtelier(s) ou encore de consommateurs.

A. Les recommandations de la mission sur le référentiel

Proposition n°1 : confier aux professionnels la responsabilité principale de l'élaboration du référentiel, maintenir la garantie de l'Etat

Pour des raisons techniques, économiques et politiques (tenant à l'adhésion ou à la non-hostilité des fédérations professionnelles à cette réforme), il paraît fortement souhaitable¹⁴, de réviser le plus rapidement possible l'arrêté du 14 février 1986 portant sur les normes de classement hôtelier, notamment si le gouvernement veut mettre en œuvre dans de bonnes conditions la privatisation des visites avant décisions de classement.

Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission partagent ce sentiment d'urgence quant à la mise à jour du référentiel français.

a) L'organisation des travaux préparatoires

Pour la désignation de l'instance en charge d'une réforme du référentiel, la demande des fédérations professionnelles porte non sur un Etat pilote mais sur un Etat garant de l'intérêt général :

- pour l'élaboration du référentiel, il convient de chercher à impliquer l'ensemble de la filière touristique : les fédérations professionnelles naturellement, les offices du tourisme mais aussi les prescripteurs comme les agences de voyage, les représentants des divers organismes de notation privés comme les guides touristiques. Il peut s'agir d'un groupe de travail ad hoc ;

¹⁴ En tout état de cause, avant l'été 2008.

- peut-être, ce travail collectif, largement initié dans le cadre du groupe de travail animé par l'ancien directeur du tourisme, pourrait-il être coordonné par les professionnels eux-mêmes via « hôtellerie et liberté », intersyndicale qui fédère les quatre associations de professionnels, ou encore par ODIT-France. Les professionnels, dans leur diversité, seraient ainsi mis en situation de responsabilité.

Il est recommandé par la mission qu'à l'instar du récent exemple autrichien, ce travail de mise à jour des normes de 1986 soit précédé par une série d'études de marché correspondant aux différents segments (types d'hôtellerie/types de clientèles) allant de 0 à 5 étoiles. ODIT-France pourrait avoir la responsabilité de commander ces études, de les interpréter et de participer à la réflexion destinée à éclairer le travail d'élaboration des nouvelles normes.

La mission recommande également que ce travail de révision soit l'occasion de respecter en tous points les recommandations de l'HOTREC et d'aboutir à un système mieux harmonisé avec ceux des pays européens qui ont récemment procédé à la modernisation de leurs normes hôtelières.

b) Le rôle de l'Etat : assurer la cohérence du dispositif, arbitrer éventuellement entre les professionnels et conférer une valeur réglementaire au futur référentiel

La mission propose que l'Etat assure la cohérence d'ensemble du futur dispositif.

Le ministère en charge du tourisme pourrait adresser une lettre de recommandations portant sur les points qui lui paraissent indispensables aux membres du groupe de travail. En particulier, il conviendrait de tenir compte du fait que les choix qui sont préconisés pour l'attribution des étoiles et pour l'exercice des contrôles (voir propositions ci-après), peuvent avoir une influence sur la façon de concevoir le référentiel.

La mission préconise que comme par le passé le référentiel soit **approuvé par arrêté** afin de garantir la crédibilité des étoiles pour les consommateurs et les professionnels du voyage français et étrangers.

c) Les autres pistes écartées par la mission pour la conduite des travaux de modernisation :

L'Etat pilote de l'élaboration du référentiel

Dans cette formule traditionnelle, le ministère en charge du tourisme est, comme en 1986, à la fois l'initiateur et le pilote de la réforme avec une simple consultation de la profession. L'avantage de cette option est que le ministère pourrait rapidement présenter un nouveau catalogue de normes. L'inconvénient de l'approche « top-down » est que les fédérations professionnelles se sentiraient, contrairement à l'esprit de la réforme proposée par ce présent rapport, mises à l'écart dans la conception de la rénovation du référentiel. La capacité des services de l'Etat à prendre le leadership dans la mise au point d'un référentiel inspiré également par des considérations commerciales peut être légitimement discutée.

Les professionnels seuls responsables du référentiel

Une nouvelle formule pourrait transférer, comme en Autriche et en Allemagne, l'élaboration du référentiel entièrement à la profession, sans approbation finale de l'Etat. Les quatre grandes fédérations professionnelles ont indiqué à la mission qu'elles pensaient être en mesure de s'entendre sur des normes qui n'encourraient pas le risque d'entraîner progressivement une baisse de la qualité des hébergements touristiques. L'avantage de cette formule serait que ces professionnels possèdent les connaissances les plus fines concernant les exigences de la demande et les limites de l'offre collective des hôteliers. Cette responsabilité donnée à la profession pourrait faire accepter plus facilement le paiement des contrôles et les surcoûts pour les hôteliers liés à des audits plus fréquents. L'inconvénient est que, face au morcellement de la profession (notamment entre grands groupes et hôtellerie indépendante), une réforme pourrait être trop lente à mettre au point. Un désengagement total de l'Etat pourrait nuire à la crédibilité du référentiel pour les hôteliers et les consommateurs.

La création d'un groupement d'intérêt économique (GIE)

Cette proposition, de même que toute autre structure nouvelle permettant d'associer les divers partenaires de la filière de l'hébergement, telle que celle proposée par le groupe de travail présidé par M. F. PIERRET, est écartée par la mission car elle revient à créer un nouvel organisme dont l'utilité à terme n'est pas certaine. Pour l'élaboration du référentiel, un groupe de travail ad hoc ou les enceintes déjà existantes sont largement suffisants. Un éventuel transfert des décisions individuelles de classement à un GIE nécessiterait la création d'antennes locales coûteuses, et aucune amélioration qualitative ou économie budgétaire ne serait assurée par rapport au système actuel.

Une approche régionalisée, comme elle existe dans certains pays n'est pas une bonne option à prendre pour la France.

Les exemples de l'Espagne et de l'Italie montrent qu'à chaque fois que la responsabilité du classement a été confiée à un échelon décentralisé, les étoiles ont perdu une partie de leur unité et de leur lisibilité, si ce n'est parfois leur crédibilité, sur le territoire.

Proposition n°2 : le respect des règles de sécurité (notamment les règles concernant les établissements recevant du public) devra être une condition préalable à toute décision de classement ou reclassement

Aujourd'hui, le préfet utilise parfois l'instrument de mise en demeure comme levier pour améliorer la qualité des établissements en question. La mission souligne la nécessité, notamment dans l'hypothèse où les DDCCRF ne feraient plus les visites et surtout où les préfets et les CDAT verraient leurs compétences supprimées ou réduites en ce domaine, de séparer complètement les normes dites « dures » de celles relatives au classement hôtelier. Désormais, aucun hébergement touristique non-conforme aux normes ERP ne devra être classé ou reclassé s'il y a avis négatif de la commission de sécurité. L'avis écrit de cette commission devra donc être au préalable remis par l'hôtelier à l'organisme chargé des visites de classement.

Cette condition s'imposerait plus encore si l'attribution des étoiles était décidée ou décernée sans qu'il y ait eu un passage pour examen ou pour avis devant une CDAT. La mission souligne à cette occasion l'impérieuse nécessité que ce travail de vérification des normes de sécurité et d'accessibilité soit systématiquement réalisé et sur une base homogène entre les départements, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.

Proposition n°3 : élaborer un nouveau référentiel qui resterait relativement simple mais qui incorporerait une certaine proportion de normes à caractère qualitatif

d) Vers une centaine de critères, avec une part croissante d'aspects qualitatifs selon l'importance des étoiles

La mission préconise le maintien d'un référentiel relativement concis. Entre moins de trente critères actuels et plus de 200 en Allemagne, la mission recommande le bas de la fourchette de ce qui est le plus généralement pratiqué en Europe (100 à 150), et de préférence une centaine de critères.

Même si la mission préconise un référentiel a minima, elle souligne la nécessité de veiller à ce que les critères ne soient pas trop conservateurs et minimalistes, au risque de déprécier les étoiles. Afin de permettre l'adhésion des hôteliers au nouveau système, il convient aussi de ne pas imposer trop de contraintes nouvelles coûteuses ou trop ambitieuses (au risque de créer une fracture entre hôteliers).

Dans la majorité des pays, les critères qualitatifs (subjectifs) représentent 10 à 20% des critères. Ils sont peu nombreux dans trois pays (France, Belgique et Espagne) mais vont jusqu'à 50% en Grande Bretagne.

La mission se prononce pour l'introduction d'une dose de critères de qualité de manière croissante avec l'importance des étoiles (de 10 à 25% ?). En deçà d'un seuil, l'intérêt des étoiles serait plus limité ; au-delà, la place pour des labels de qualité serait réduite et la lisibilité des étoiles pourrait également être compromise par la complexité du système.

Option écartée par la mission : un référentiel avec des normes à dominante qualitative embrassant les labels de qualité.

Il serait sans doute séduisant lors d'une mise à plat du référentiel, d'avoir la vision la plus large possible et d'intégrer des normes retenues actuellement dans les labels de qualité dans le nouveau périmètre. C'est le choix qui a été fait en Autriche, Allemagne, Suisse et en Grande-Bretagne, et qui permet de disposer de catalogues très exhaustifs. L'avantage serait de pouvoir concentrer les efforts de communication, décisifs pour les labels de qualité, sur un système unique. Les inconvénients sont cependant nombreux : les visites sur place sont très difficiles, parfois contestables, sans doute plus chers, souvent seules des déclarations sur l'honneur et des autoévaluations sont possibles. Un catalogue très large poserait aussi des problèmes de consensus pour le groupe de travail en charge d'élaborer le référentiel. La logique des labels de qualité provient surtout de la volonté des prestataires de se distinguer des autres hébergements, une banalisation par le moyen des normes de classement n'est guère souhaitable d'un point de vue commercial. Toutes les démarches de qualité existantes, souvent parfaitement adaptées aux différents types d'hébergements et aux régions (affaires, famille, spas etc.) risqueraient d'être mises en difficulté.

e) Des critères impératifs ne souffrant aucune dérogation et des règles plus souples

Les objectifs de la mission sont doubles : d'une part, réduire les risques d'arbitraire lors de la visite sur place puis de l'attribution des étoiles, surtout dans l'hypothèse où ce travail ne serait plus réalisé par l'Etat ; d'autre part, donner de la souplesse au système, pour éviter de pénaliser un hôtelier qui irait plus loin que la norme sur certains aspects importants mais qui ne la respecterait pas sur des points non décisifs.

Pour ce faire, il pourrait cependant être envisagé d'organiser ainsi les critères à respecter :

- des éléments obligatoires, ne pouvant pas donner lieu à dérogation qui constituent des obligations impératives pour chaque catégorie ;
- des éléments optionnels (ou pouvant donner lieu à certaines dérogations), en nombre limité, pourraient être liés éventuellement avec un système de bonus (nécessité de remplir au moins 80% des critères prévus dans une liste par ex.)¹⁵.

Proposition n°4 : introduire dans le référentiel une clause de rendez-vous tous les cinq ans pour sa mise à jour, donner une publicité nationale et internationale au nouveau référentiel

Une révision régulière du référentiel est indispensable afin de répondre aux nouveaux besoins du marché et à l'émergence des nouvelles technologies. La mission préconise une mise à jour des normes tous les cinq ans. Aussi, l'arrêté fixant le nouveau référentiel **devrait prévoir une clause de revoyure obligatoire**, quitte à ce que le référentiel soit maintenu d'un commun accord entre le ministre chargé du tourisme et la profession.

Pour améliorer la transparence de l'offre pour le consommateur français et étranger, une meilleure communication sur le contenu du référentiel est nécessaire, des versions en langues étrangères devront être disponibles sur Internet.

Une check-list électronique sur le Web permettrait aux exploitants d'auto-évaluer pour quelle catégorie l'établissement serait éligible.

Proposition n°5 : prévoir dans le nouveau règlement sur le classement des hébergements touristiques que les attributions d'étoiles seront dans les faits prononcées pour une durée n'excédant pas trois à cinq ans

Les modalités d'application de cet objectif sont précisées dans le point B. ci-après.

B. Les recommandations de la mission sur les enquêtes relatives aux procédures d'attribution et de renouvellement du classement

Rappel de la proposition n°2 : la visite d'évaluation du respect des critères de classement ne peut avoir lieu que si l'hôtelier a fourni au préalable tous les certificats de conformité.

Proposition n°6 : partir du principe qu'aucun hébergement touristique ne puisse rester plus de trois ans (ou 5 ans maximum) sans être contrôlé

¹⁵ Il pourrait exister par exemple un tronc commun de normes, très restreint, par catégorie d'étoiles, qui devrait être respecté par tout établissement. Une batterie des autres normes « optionnelle » pourrait être définie et chaque exploitant candidat devrait remplir un certain pourcentage pour être classé.

a) Le principe d'un contrôle sur place selon une périodicité régulière

Tant les errements actuels que les exemples étrangers¹⁶ militent pour qu'un hébergement touristique classé ne puisse rester plus d'une certaine durée sans être audité. En France, selon les statistiques de la DGCCRF et les renseignements recueillis sur place par la mission, il est rappelé qu'un établissement touristique est visité en moyenne une fois tous les 6 à 8 ans par les agents des directions départementales. Mais un hôtel dont la situation apparente ne changerait pas et qui ne ferait pas l'objet de plaintes peut rester de très nombreuses années sans être vérifié¹⁷. La qualité du classement hôtelier en France dépend non seulement de la rigueur du classement initial mais de l'assurance donnée aux clients qu'en tout instant l'état de l'hôtel et la conduite de son exploitation respectent les conditions du classement obtenu à une date antérieure.

Cela signifie que même en l'absence de motif impératif de vérification sur place (classement ou reclassement, plainte, changement de propriétaire, changement des normes du référentiel), un contrôle à périodicité régulière doit être organisé.

Une durée de trois ans paraît un bon compromis à la mission. Dans le groupe de travail présidé par M. PIERRET, un consensus était apparu pour dire que 3 ans était « l'idéal », 5 ans (maximum) peut-être plus « réaliste », au moins au début. Il reviendrait à la concertation menée dans le cadre de la révision du référentiel d'éclairer le ministre chargé du tourisme et de lui permettre de déterminer la bonne durée, ne dépassant pas 5 ans. L'hypothèse d'une durée variable selon les catégories d'étoiles peut être envisagée mais n'a pas la préférence de la mission pour des raisons de simplicité. Pour l'hôtellerie haut de gamme (à partir de trois étoiles), emblématique pour l'image de l'hôtellerie française, des visites mystère pourraient être envisagées.

b) Deux modalités sont envisageables : fixer une période maximale entre deux contrôles ou prévoir que l'étoile est fondante tous les 3 à 5 ans

Cette règle suppose que le **principe de la périodicité des contrôles soit prévu dans l'arrêté fixant le référentiel puis que l'organisation de celle-ci soit effective**. Ces contrôles devraient, quant à l'évidence les critères ne sont pas ou ne sont plus respectés, déboucher de manière effective sur des retraits d'étoiles. Cette solution paraîtrait la plus simple à deux membres de la mission, s'il devait être décidé d'éviter que les hébergements touristiques (hôtels essentiellement) choisissent eux-mêmes et payent leur auditeur.

Une autre solution consiste à définir que les étoiles sont fondantes, c'est-à-dire accordées pour une durée limitée, comme c'est le cas par exemple en Autriche et en Allemagne.

Cela devrait également être prévu dans le référentiel et les textes normatifs relatifs aux conditions d'attribution des étoiles. Le groupe de travail sur la réforme du classement des hôtels de tourisme (rapport d'étape de M. PIERRET) préconise que le classement soit accordé pour une durée limitée, de 3 à 5 ans, le cas échéant en fonction du nombre d'étoiles.

Cela suppose, pour pouvoir fonctionner, que l'hôtelier demande lui-même le renouvellement de son classement dans les délais (faute de quoi son étoile ne serait pas renouvelée) et pour cela s'adresse quelques mois avant (6 mois ?) à un organisme de contrôle habilité.

Les deux approches (durée d'attribution des étoiles pour 3 ans ou contrôle obligatoire au moins tous les 3 ans) permettent d'atteindre le même résultat.

¹⁶ Sauf exceptions, les contrôles sont soit annuels, soit tous les 3 ans, soit tous les 5 ans.

¹⁷ Cf. CDAT d'avril 2007 à Nice : proposition du préfet de déclasser un hôtel 3 étoiles, classé en 1974 mais n'ayant jamais respecté les critères fixés en 1986 et ne méritant aucunement un classement.

c) Des contrôles en cas de changement de direction

Comme actuellement, une vérification sur place doit être organisée à cette occasion.

d) Les contrôles sur plainte

Les plaintes de clients ou prescripteurs sont un indicateur important de la crédibilité des étoiles mais aussi de la qualité du travail de contrôle par l'organisme retenu et dans certains cas de celui qui a pris la décision d'attribution. Ces plaintes doivent donc faire l'objet d'un suivi effectif et donner lieu à vérification sur place en tant que de besoin. La légitimité et le statut de l'organisme habilité à instruire les plaintes dépendent en partie de la nature des plaintes (en distinguant ce qui relève du non respect du classement par l'hôtelier de règles de concurrence et de protection du consommateur), de la portée et la nature du classement (d'Etat ou professionnel), du statut de l'organisme qui a fait le contrôle (DGCCRF, organisme privé) et qui l'a accordé (préfet ou cabinet d'audit indépendant), et ce au nom du parallélisme des formes.

En tout état de cause, la mission préconise que le destinataire de la plainte puis le service instructeur puissent être facilement identifiés par le client¹⁸.

Proposition n°7 : remplacer les visites de la DGCCRF par celles d'un organisme privé accrédité et/ou le cas échéant agréé par l'Etat

e) Remplacer les visites de la DGCCRF par celles d'un organisme privé

Deux raisons plaident pour cette évolution :

- d'une part, la DGCCRF a d'autres priorités quant aux modalités d'exercice de visites de classement et quant aux objectifs de protection du consommateur. Elle souhaite donc diminuer les moyens humains affectés à la réalisation de ce travail. Les contraintes de réduction d'effectifs dans l'administration conduisent chaque direction et chaque ministère à redéployer leurs agents sur leur « cœur de métier », c'est-à-dire là où il existe une vraie valeur ajoutée d'une mise en œuvre directement par l'Etat plutôt que par des organismes privés¹⁹. Sur la base de 15 ETP / an actuellement employés à ces tâches de visites, et en supposant une vérification sur place au minimum tous les 3 ans et non tous les 6 ou 8 ans²⁰, la DGCCRF aurait besoin d'une quarantaine d'agents dédiés à cette tâche, soit 25 recrutements ;

¹⁸ Une centralisation départementale, via un guichet unique, un numéro vert etc. permettant la tenue d'un fichier des plaintes et leur suivi, est indispensable.

¹⁹ A noter que la mission s'est trouvée divisée sur cette analyse : « Le savoir-faire est établi, la plus-value, considérable, vu la faiblesse des moyens mis en œuvre, et l'utilité de ces contrôles pour la protection du consommateur et la loyauté de la concurrence est telle que l'on est très près du cœur des attributions du Service. Les économies générées seront très largement de fausses économies dans la mesure où les contrôleurs devront visiter presque aussi souvent les hôtels-restaurant et instruire les plaintes.... ».

²⁰ Moyenne actuelle mais recoupant de très fortes disparités, certains hôtels étant contrôlés régulièrement et d'autres pouvant rester 10 à 20 ans sans visites.

- d'autre part, le contrôle actuel du respect des critères par la DGCCRF, s'il ne donne pas lieu à critiques par les professionnels dans sa réalisation, peut aussi, avec quelques risques, mais sans trop d'inconvénients être réalisé par des cabinets d'audit privés. Déjà environ la moitié des hôtels font appel à des contrôles extérieurs indépendants pour des raisons de label ou d'assurance-qualité propre à un réseau²¹. Ces organismes privés vérifient souvent, en moyenne une fois par an, plus d'une centaine de critères normatifs et de critères de qualité, via des visites « mystères ». Ces critères sont plus complexes et plus étendus que ne le sont ceux qui gouvernent l'attribution des étoiles.

L'option de visites de contrôle réalisées par des organismes liés aux hôteliers doit être rejetée.

L'ensemble des interlocuteurs de la mission a rejeté l'idée que des contrôles puissent être réalisés par des organismes partenaires, à un titre ou un autre, des hôteliers. Pour eux, le risque de laxisme ou le seul fait qu'un soupçon puisse naître à ce sujet, nuirait à la fiabilité du système national rénové des étoiles.

De tels contrôles, utilisés parfois à l'étranger et en France pour les meublés (voir gîtes), ne paraissent en effet pas satisfaisants.

Les chaînes hôtelières elles-mêmes passent par des organismes privés spécialisés et indépendants pour effectuer en leur sein les contrôles qualité. Les expériences tant françaises qu'étrangères montrent de manière forte l'existence de risques (ou de soupçon) de clientélisme et d'approche malthusienne, si des partenaires des hôteliers interviennent : ce serait le cas de contrôles réalisés par la profession elle-même, par des organismes partenaires des hôtels (chambres consulaires, comités départementaux ou régionaux du tourisme, etc.) : d'une part, ces organismes peuvent être partiellement dépendants d'hôteliers qui les élisent ; d'autre part, des élus locaux (qui siègent dans les Comités Départementaux du Tourisme) risquent d'être en porte-à-faux. La répartition des votes dans les CDAT auxquelles la mission a assisté montre que ces organismes ont tendance à prendre en compte d'autres considérations, parfois plus économiques (aider au maintien de la diversité des hôtels, quelquefois tentative de limiter la concurrence, etc.) plutôt que de faire appliquer strictement les critères d'attribution des étoiles.

Option : un membre de la mission propose en tout état de cause de conserver la procédure d'instruction par les DDCCRF pour les seuls hôtels non classés qui sollicitent un premier classement comme hôtel de tourisme afin d'éviter des critiques mettant en avant la pauvreté et la précarité de la petite hôtellerie familiale et rurale.

f) La double exigence de cabinets accrédités et le cas échéant agréés

La mission partage la préférence unanime des professionnels, en cas de retrait de la DGCCRF, en faveur d'une visite réalisée par un cabinet spécialisé indépendant, en suivant les prescriptions d'un cahier des charges précis : La garantie de sérieux, d'impartialité, etc. serait mieux assurée que si les professionnels ou partenaires des établissements touristiques devaient être juge et partie.

²¹ Soit dans le cadre du plan Qualité Tourisme, via les certifications Hôtelcert par exemple, soit pour des raisons de label ou référentiel de qualité propre à chaque chaîne intégrée (25 % des hôtels) ou fédérant des indépendants ?

Ces organismes auraient un cahier des charges précis, fondé sur le référentiel. Ils seraient **accrédités pour un temps limité. Le COFRAC (comité français d'accréditation)**²², qui est lié par une convention cadre avec le MINEFI (elle-même déclinée avec 5 ministères dont le ministère de l'équipement et du tourisme) et dont c'est la fonction, pourrait accréditer ces organismes. Des cabinets tels qu'APAVE, Qualicert ou le bureau Véritas qui interviennent déjà sur des audits de conformité et de qualité en matière de prestation de service, seraient concernés. **Il serait également indispensable que les éventuels sous-traitants de ces cabinets soient également accrédités.**

Au-delà de cette accréditation, et surtout si l'Etat envisageait de leur confier en son nom la prise des décisions de classement lui-même, **l'agrément par l'Etat serait non seulement souhaitable, mais indispensable.** Celui-ci ne pourrait intervenir que postérieurement à l'accréditation.

g) L'organisation des contrôles et planning des visites et le choix du cabinet agréé pourraient relever soit des hôteliers eux-mêmes soit des chambres consulaires

S'agissant de la date des contrôles, il a été rappelé que certains devront intervenir de manière aléatoire, car sans faits générateurs (demande de classement), pour respecter l'intervalle maximum de 3 (ou 5) ans. En outre, dès l'adoption du nouveau référentiel, tous les établissements touristiques concernés devront se mettre aux nouvelles normes, dans un délai qui pourrait être également de 3 ans à 5 ans.

La solution la plus simple, si les visites sur place devaient être réalisées par un cabinet accrédité, serait que chaque hôtelier choisisse sur une liste d'accréditation arrêtée elle-même sur appel d'offres, l'auditeur en question. Au regard du sérieux de l'accréditation et de la pratique générale en ce domaine, il semble que rien ne s'oppose à ce que l'hôtelier paye directement son auditeur. Si l'hôtelier n'a pas provoqué lui-même et à temps la réalisation du contrôle, l'étoile cesserait d'être valable et l'affichage et les documents de publicité commerciale de l'hôtelier devraient donc être modifiés en conséquence. Si le gouvernement retient cette obligation, il devra également prévoir la sanction en cas de non-respect de cette obligation.

Dans l'hypothèse où il serait jugé préférable de conforter différemment l'indépendance de l'auditeur par rapport à l'hôtelier audité, deux précautions seraient envisageables :

- d'une part, que l'auditeur ne soit pas choisi par l'audité ;
- d'autre part, qu'il ne soit pas payé directement par lui.

Pour assurer le suivi des délais entre deux contrôles et pour assurer une interface satisfaisante entre l'auditeur et l'audité, la mission préconise alors que les chambres consulaires puissent se voir confier la charge de cette activité.

Trois raisons plaident pour cette modalité :

- elles sont généralement constituées à l'échelon départemental, le plus adapté ;
- elles disposent des fichiers de l'ensemble des hôtels qui, (à l'exception des exploitations artisanales et des hôtels liés à une exploitation agricole) sont obligatoirement adhérents de la chambre ;
- les CCI, percevant déjà une taxe parafiscale auprès des hôteliers, pourraient assurer une intermédiation financière du coût du contrôle.

²² Association loi 1901 créée en 1994, constituée en 4 collèges : entités accréditées ; fédérations et groupements professionnels ; organisations de consommateurs, acheteurs publics et grands donneurs d'ordres ; pouvoirs publics. Une accréditation obtenue en France peut être reconnue dans le monde entier. Site : www.cofrac.fr.

Certes, d'autres formules sont envisageables : création d'une instance ad hoc, dans l'esprit du GIE envisagé dans le groupe de travail présidé par M. PIERRET, compétence du délégué régional au tourisme, ...), mais aucune n'est satisfaisante au regard de l'obligation d'un paiement indépendant par l'hôtelier de son contrôle (voir II.A.1.c).

En termes de modalité de choix de l'auditeur pour chaque hôtel, plusieurs possibilités sont envisageables²³.

h) La mise en place d'un dispositif de contrôle de second niveau de ces auditeurs

Outre des conditions d'agrément strictes et la nécessité d'un renouvellement régulier de l'agrément, un contrôle qualité sur leurs prestations doit être mis en place. Comme c'est le cas pour les cabinets qu'il accrédite, le COFRAC devrait s'assurer de la qualité de leur travail. Il est rappelé que la DGCCRF intervient à ce titre à différents niveaux, notamment via sa présence dans les sections « agrément des organismes certificateurs » et via sa participation au CA et aux commissions permanentes d'accréditation du COFRAC.

Cet organisme pourrait utilement être destinataire des plaintes de clients sur les hôtels contrôlés par les organismes qu'il a accrédités et relatives au respect du référentiel, sous réserve du rôle général et d'ordre public de protection du consommateur qui incombe à la DGCCRF²⁴. Le nom et les coordonnées du cabinet d'audit accrédité et du service accréditeur devraient être facilement accessibles aux clients.

Proposition n°8 : le financement de ces visites et contrôles relèverait logiquement des professionnels eux-mêmes, étant précisé qu'il s'agit d'une charge déductible du revenu imposable

Un système plus réactif et mieux contrôlé ne peut que générer des coûts. La question posée est donc celle de leur financement, soit par la DGCCRF, soit par les hôteliers, en cas de désengagement de l'Etat.

Il paraît logique que l'hôtelier participe financièrement à son classement, dès lors que celui-ci ne présente pas de caractère obligatoire et est également utilisé comme un élément de valorisation de l'entreprise.

Ce point fait relativement consensus²⁵. Pour la majorité des interlocuteurs de la mission, le problème est d'abord **d'ordre psychologique** : pourquoi payer désormais ce qui hier était gratuit ? Il est rappelé que déjà environ la moitié des établissements touristiques acceptent de financer des audits de qualité internes, pour une fréquence et donc un coût bien supérieur à ceux qui résulteraient du contrôle des étoiles.

Sur la base du coût des contrôles-qualité pratiqués par les chaînes ou réseaux concernés²⁶, le surcoût serait de l'ordre de 500 € maximum par visite, soit environ 150 €/ an, ce montant étant **déductible du revenu imposable** au titre des charges déductibles, au même titre que le coût actuel des frais liés à la certification ISO dans les entreprises.

²³ Les chambres consulaires pourraient désigner, sur la liste accréditée et agréée, le cas échéant par tirage au sort comme cela est pratiqué en Grande Bretagne, l'organisme qui ira dans chaque hôtel et à quel moment. Il pourrait être plus simple que chaque chambre consulaire désigne pour son ressort (le département en général) et sur appel d'offres le cabinet d'audit qui aurait en charge chaque année ou sur une période pluriannuelle (3 ans ?) tous les audits du département. Cette approche aurait le mérite d'éviter que des cabinets d'audit soient trop dépendants de quelques clients importants, en empêchant de fait que des chaînes ne contractualisent avec un seul cabinet ; à l'inverse, il ne faut pas qu'un tel système crée un monopole départemental au profit du cabinet retenu ou se traduise par une saturation du cabinet.

²⁴ Une centralisation départementale, via un guichet unique, un numéro vert etc. permettant la tenue d'un fichier des plaintes et leur suivi, est indispensable.

²⁵ Voir notamment le Rapport PIERRET précité.

²⁶ Les visites mystères dans les hôtels Kyriad sont facturées 200 € (hors nuit et petit déjeuner non remboursés à l'hôtelier).

Il pourrait par ailleurs être **envisagé un système de mutualisation au sein de la profession**, via une adhésion obligatoire (?) de tous les hôteliers, y compris ceux qui ne sont pas classés. En effet, les étoiles présentent surtout un intérêt pour les indépendants, les chaînes en ayant moins besoin. Pour ne pas pénaliser les indépendants par rapport aux chaînes, il pourrait être envisagé qu'une partie du coût soit financé par des cotisations obligatoires de tous les hôteliers²⁷.

En dehors du caractère fiscalement déductible du coût du contrôle pour l'hôtelier, **la mission ne recommande pas de financement de l'Etat via des subventions des dépenses liées au classement**. En effet, non seulement chaque subvention ne pourrait être que très limitée sur la base des dépenses actuellement engagées par la DGCCRF mais donner un caractère pérenne à ce nouveau régime d'aide et l'affecter à chaque hôtelier audité serait très lourd à gérer.

C. Les recommandations de la mission sur les conditions de dévolution des décisions de classement

Le classement des hébergements touristiques par les préfets, après avis des CDAT est apprécié favorablement par ses participants, qui trouvent cette instance collégiale capable d'examiner les dossiers avec rigueur et intelligence.

C'est le point de vue de la mission, qui a assisté à quelques CDAT : l'ensemble des aspects du dossier y sont examinés, les aspects négatifs et positifs pondérés, des informations utiles y sont échangées. Cela n'est pas négligeable car nombre d'hôtels se trouvent dans des situations limites, généralement du fait de contraintes techniques liées à leur ancienneté : sur certains points, ils « vaudront » plus que le classement sollicité, sur d'autres moins... Dans certains cas une dérogation est possible et parfois souhaitable, sous réserve d'être encadrée. Parfois, un avis favorable sous réserve permet à l'hôtelier d'avoir des perspectives que ne lui donneraient pas un système plus rigide et un mode de décision moins concerté et plus automatique.

Enfin il est rappelé que la nature du futur référentiel n'est pas sans conséquences sur la solution à retenir dans le choix de l'organisme devant délivrer les étoiles (au nom ou non de l'Etat).

La mission a également constaté que l'Etat joue un rôle très utile dans ces CDAT car, après avoir écouté leur avis, le préfet est libre, en connaissance de cause, de prendre la décision qui lui paraît la plus pertinente. Cette décision, même si elle est contraire à l'avis de la CDAT, ne donne pas lieu dans les faits à contestation. La mission souligne d'ailleurs que par son indépendance, l'Etat s'y montre plus rigoureux que les autres participants dans les « cas limites ».

Par ailleurs, la mission considère qu'il n'y a pas de liens automatiques entre la qualité de l'organisme qui effectue la visite et le contrôle (DGCCRF ou auditeur privé agréé par l'Etat) et celui du décideur : en d'autres termes, le retrait de l'Etat au niveau du contrôle sur place n'impliquerait pas que les CDAT soient nécessairement dessaisies. Dès lors, la mission a examiné cette question sous le double angle des économies pour l'Etat et de l'efficacité relative des dispositifs de substitution.

Les pistes écartées par la mission

La mission a examiné toute la gradation des options possibles. Elle en a écarté un certain nombre en concentrant son attention sur quelques options :

²⁷ Pour les hébergements touristiques ayant déjà un contrôle qualité réalisé par un organisme indépendant, les surcoûts seraient minimes et il leur reviendrait de réduire l'importance de ces contrôles et donc leur coût, dès lors que le futur référentiel des étoiles sera à la fois plus complet, plus qualitatif et mieux contrôlé.

L'option d'un classement par les professionnels seuls doit être écartée

Ces derniers refusent eux-mêmes cette option, craignant à juste titre le risque d'impopularité ou la tentation du laxisme ou simplement les soupçons à ce sujet. En outre, pour eux, le risque serait que l'hôtelier soit conduit à préférer renoncer à telle ou telle étoile, si celle-ci n'apparaissait pas incontestable et s'apparentait à une nouvelle sorte de label professionnel. Le fait qu'il soit éventuellement conduit à renoncer à cotiser à telle ou telle organisation professionnelle suscite également quelques appréhensions.

L'option d'un classement par des institutionnels également, quels qu'ils soient : chambres consulaires, CDT, ou autres.

Les professionnels considèrent que ces organismes publics ou para-publics ne sont guère plus à l'abri des critiques, même si le risque de rétorsion sur des cotisations n'existe pas.

L'option d'un classement par les chambres consulaires, sur le modèle autrichien

Ces dernières n'y sont pas foncièrement hostiles. Mais les professionnels du tourisme craignent un manque d'indépendance et un risque de laxisme car ces chambres seraient largement juges et parties (accompagnement via des conseils et des financements, organisme élu par ces mêmes hôteliers, risque de classement par des confrères élus à la CCI, etc.). L'exemple autrichien montre que ce risque est réel.

L'option d'un classement par le Comité départemental du tourisme (CDT)

Un tel classement se fait déjà dans certains départements pour les gîtes et chambres d'hôtes.

Pour certaines administrations consultées, cette hypothèse serait à privilégier, avant celle des CCI et plus encore avant celle du classement par les professionnels.

Mais les inconvénients d'un manque d'indépendance des membres du CDT, professionnels ou élus politiques, ou d'un risque de soupçon en ce sens sont à prévoir. Les élus départementaux en charge du tourisme rencontrés par la mission ont confirmé à la mission ce risque. S'y ajoute aussi la crainte du développement d'appréciations différentes dans le classement hôtelier d'une région à l'autre.

L'option d'un classement par une commission pluraliste hors la présence des services de l'Etat serait trop lourde

C'est la piste suggérée par le rapport PIERRET précité. Selon ce document, une telle commission serait une garantie pour le professionnel concerné et pour la population d'une plus grande objectivité.

La mission est réservée sur cette option pour les diverses raisons déjà évoquées :

- lourdeur et coût d'un GIE avec des moyens d'action dans chaque département : les CDAT qui ont d'autres nombreuses attributions et qui ne sont pas susceptibles d'être supprimées en l'état actuel des textes seront en effet maintenues. N'y aurait-il pas dans cette hypothèse double-emploi ?
- une déconcentration d'ODIT France présenterait les mêmes types d'inconvénients ;
- il a parfois été suggéré à la mission que le classement des hébergements touristiques soit décidé par un GIE national sur la base d'un rapport, afin de garantir l'homogénéité des décisions. Une telle concentration paraît difficile à concevoir, pour la mission, alors que l'actuel système d'attribution est souple et complètement déconcentré.

Proposition n°9 : la prise de la décision de classement par le cabinet d'audit accrédité ayant examiné sur place le respect des critères par l'hôtelier, sous réserve qu'il ait été également agréé par l'Etat

Sur la base de l'audit mené sur place, et à partir d'un cahier des charges précis, l'organisme agréé déciderait lui-même de l'attribution des étoiles. Cette approche suppose plusieurs conditions et notamment :

- que les personnels des cabinets d'audits soient réellement formés à ce métier, notamment en ce qui concerne l'évaluation homogène de critères qualitatifs (qui pourraient représenter jusqu'à 50% de critères comme en Grande Bretagne (cf. partie II.A) ;
- que le référentiel soit suffisamment précis sur les critères, ceux qui sont impératifs et ceux pour lesquels une dérogation peut être envisagée (et dans quelles conditions), afin d'éviter de conférer un caractère trop discrétionnaire à la décision du cabinet (sans pour autant interdire toute souplesse d'interprétation) ;
- qu'il existe un contrôle de second niveau sur les organismes accrédités (en cas de plaintes nombreuses ou d'un sentiment de manque de rigueur).
- qu'un mécanisme d'appel soit prévu sous la responsabilité de l'organisme accréditeur en cas de contestation argumentée des constats et conclusion de l'auditeur.

La solution la plus simple est que l'organisme accrédité pour faire la visite sur place soit agréé par l'Etat pour délivrer en son nom des étoiles. C'est ce que la mission propose si l'objectif est de réduire le rôle dans ce domaine des CDAT.

Une telle approche existe dans d'autres domaines : par exemple, la procédure des contrôles techniques automobiles est confiée à des centres de contrôle technique, qui statuent au nom de l'Etat, alors qu'il existe des risques pour la sécurité des personnes. A noter toutefois que les DRIRE diligentent un audit annuel de chaque réseau et assurent leur surveillance.

Des membres de la mission ont souhaité que deux options alternatives à la proposition du rapport soient présentées :

Option 1 : que le dessaisissement de la compétence des préfets, après avis des CDAT, n'intervienne, au moins dans un premier temps que pour les 3, 4 et (futures) 5 étoiles. Cela permettrait d'expérimenter la réforme en commençant par ceux qui ont généralement une démarche de qualité affirmée.

Option 2 : que les premières demandes de classement puissent continuer à relever de la compétence des préfets après avis des CDAT.

Proposition n°9 alternative : Le maintien du classement par les préfets, sur avis des CDAT renouvelés dans leur fonctionnement

La mission rappelle que les CDAT ne paraissent pas pouvoir être purement et simplement supprimées, compte-tenu de leurs nombreuses autres attributions d'ordre réglementaire ou liées à d'autres législations. Ainsi, par exemple, classent-elles également les offices de tourisme, les campings, agréent-elles les agences de voyage, examinent-elles pour avis les demandes de création ou extension d'hôtel avant saisine et décision des commissions départementales d'équipement commercial.

En revanche, leur formation et leur fonctionnement paraissent pouvoir être modernisés et simplifiés, y compris en ce qui concerne l'examen des dossiers relatifs au classement des hébergements touristiques.

Proposition n°10 : la CDAT pourrait conserver, en ce domaine, un rôle d'instance d'examen ou d'appel, dans des cas limités et encadrés à préciser

Dans certains cas limités **de désaccord** de l'hôtelier ou à la demande de l'organisme d'audit pour des cas litigieux ou complexes, l'actuelle CDAT pourrait être saisie. Cela permettrait d'assurer une homogénéité des décisions et garantirait à l'Etat, que les cas difficiles à apprécier reçoivent en définitive des solutions s'intégrant dans une « jurisprudence » nationale.

Proposition n°11 : la mission propose que l'étoile reste accordée au nom de l'Etat (ministère chargé du tourisme)

La sanction de l'Etat apparaît aux professionnels comme une garantie. Cette sanction montrerait clairement que l'étoile continue à relever d'une norme publique et non d'une norme professionnelle. Une évolution trop rapide n'apparaît pas indispensable et risquerait de fragiliser la réputation des hébergements touristiques en France.

Cette notification serait faite directement par l'auditeur à l'hôtelier, à charge pour ce dernier de contester la décision de manière argumentée dans un délai fixé. **Les gains nets attendus** sont limités sur la base de la réglementation actuelle (passage en CDAT uniquement en cas de classement ou changement de catégorie) : ces gains correspondent à environ ½ heure de commission économisée, 4 fois par an, soit 2 heures /an plus 1 heure de préparation de la commission, soit en tout environ 5 heures par an et par département, ce qui correspond à environ 3 ETP par an au plan national. En outre, et sauf à retirer totalement la sanction de l'Etat pour l'attribution des étoiles, qui deviendraient purement professionnelles, un travail de notification restera nécessaire.

Le **calendrier de mise en œuvre** est essentiellement lié à celui de l'agrément des organismes de certification.

CONCLUSION

A l'issue de ses travaux, la mission a acquis la conviction que la réforme envisagée dans la lettre de mission et visant à un certain désengagement de l'Etat dans le système de classement hôtelier, ne peut réussir et être pleinement admise que si elle s'insère dans une démarche ambitieuse et concertée :

- **ambitieuse** car le système français de classement, s'il vit sur une ancienne réputation de qualité devenue plus fragile, est devenu en réalité obsolète à certains points de vue : le référentiel des étoiles n'a pas évolué depuis près de 20 ans et ne répond plus aux attentes de la clientèle ; les contrôles sur le respect dans le temps des critères sont insuffisants et n'offrent plus les garanties que l'on doit aux clients, pas plus qu'ils ne permettent un recueil d'informations régulièrement mises à jour. Ce sont les limites du mode de gestion actuel du classement hôtelier. La philosophie du système tout comme les procédures doivent donc être modernisées et réformées.
- **concertée** : la concertation est particulièrement nécessaire, car le nouveau système implique une responsabilisation et un engagement accrus de la profession à tous les niveaux, et au-delà de la filière touristique. Cette concertation a déjà été largement amorcée et doit être dorénavant rapidement menée à son terme, sur la base des orientations du présent rapport.

A ces deux conditions, la réforme envisagée servira de levier à une modernisation de notre système de classement : en lui conférant une meilleure adaptation au marché notamment international et une crédibilité accrue ; en l'assujettissant à un contrôle à périodicité fixe, plus fréquent et plus soucieux de qualité ; en introduisant un élément de dynamique interne conduisant, contrairement à la situation actuelle, à un effort continu d'innovation et de modernisation. En résumé, la réforme vise une modernisation du système de classement de nature à développer la compétitivité des hébergements touristiques nationaux.

Or, c'est l'adhésion sincère de la profession hôtelière et son engagement dans ce travail de modernisation d'intérêt économique général qui lui permettra d'accepter l'externalisation des visites et des contrôles ainsi qu'un financement par les hôteliers eux-mêmes. Ce financement par la profession, en lieu et place de la DGCCRF, pourra être pris en charge directement par les hôteliers. Il se traduira par un surcoût modéré (100 à 200 €/ an par hôtel), ce dernier étant la contrepartie d'un classement plus fiable et plus crédible.

Au total, la mission préconise :

- que le référentiel soit d'urgence modifié, sur la base d'études de marché et sous l'impulsion des professionnels, l'Etat fixant un cadre, gardant un rôle d'arbitre et donnant force exécutoire par arrêté au nouveau référentiel. Elle insiste également fortement pour que le nouveau référentiel soit réexaminé tous les 5 ans, au moyen, sans doute, d'une limitation explicite de sa durée de validité ;
- que les contrôles soient effectués selon une périodicité régulière, tous les trois ans, indépendamment des demandes des exploitants ou de l'instruction d'éventuelles plaintes ;
- que cette mission de visite technique avant classement (ou déclassement) soit transférée au moins partiellement dans un premier temps et en tant que contrôle de premier niveau, des DGCCRF à des organismes privés accrédités et/ou agréés ;

- que ces organismes puissent le cas échéant délivrer (ou retirer) les étoiles à la place des préfets et donc qu'ils soient alors obligatoirement agréés par l'Etat ;
- qu'en tout état de cause, les étoiles continuent à être attribuées (ou retirées) au nom de l'Etat, ministère en charge du tourisme.

Ces propositions sont déclinées de manière précise et donnent lieu dans certains cas à des options que la mission n'a pas été en mesure ou n'a pas souhaité trancher à ce stade.

En termes de calendrier, la mission juge souhaitable et réaliste d'engager cette réforme dès septembre 2007 (concertation et lancement des travaux, pour aboutir à un nouveau référentiel à la mi-2008 au plus tard, les nouvelles procédures d'attribution des étoiles et de contrôle se mettant progressivement en place à partir de 2009.

La mission suggère de commencer par le classement hôtelier, d'une part parce que c'est la seule procédure où intervient à titre principal la DGCCRF et d'autre part, parce que c'est économiquement et symboliquement le plus important.

Ces réformes devront dès que possible être étendues et adaptées aux autres types d'hébergements touristiques marchands, y compris ceux offerts par des non-professionnels.

A Paris, le 5 juin 2007

L'inspecteur général
des finances

Le chargée de mission au
Conseil général des ponts et chaussées

L'inspecteur général
de l'administration

Bertrand BRASSENS

Dominique DUCOS-FONFREDE

Pierre BREUIL

L'inspecteur de l'administration

Johannes LEIBETSEDER

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport
	<i>sur la modernisation du référentiel</i>	
1	Confier aux professionnels la responsabilité principale de l'élaboration du référentiel, maintenir la garantie de l'Etat	24
2	Le respect des règles de sécurité (notamment les règles concernant les établissements recevant du public) devra être une condition préalable à toute décision de classement ou reclassement	26
3	Concevoir un nouveau référentiel qui resterait relativement simple, mais qui incorporait une certaine proportion de normes à caractère qualitatif	27
4	Introduire dans le référentiel une clause de rendez-vous tous les cinq ans pour mettre à jour le référentiel, donner une publicité nationale et internationale au nouveau référentiel	28
5	Prévoir dans le nouveau règlement sur le classement des hébergements touristiques que les attributions d'étoiles seront prononcées pour une durée n'excédant pas trois à cinq ans	29
	<i>sur les enquêtes relatives aux procédures d'attribution et de renouvellement du classement</i>	
6	Partir du principe qu'aucun hébergement touristique ne puisse rester plus de trois ans (ou 5 ans maximum) sans être contrôlé	29
7	Remplacer les visites de la DGCCRF par celles d'organismes privés accrédités et le cas échéant agréés par l'Etat	31
8	Le financement de ces visites et contrôles relèverait logiquement des professionnels eux-mêmes, étant précisé qu'il s'agit d'une charge déductible du revenu imposable	34
	<i>sur les conditions de dévolution des décisions de classement</i>	
9	La prise de la décision de classement par le cabinet d'audit accrédité ayant examiné sur place le respect des critères par l'hôtelier, sous réserve qu'il ait été également agréé par l'Etat	37
9 alternatif	Le maintien du classement par les préfets, sur avis des CDAT renouvelés dans leur fonctionnement	38
10	La CDAT pourrait conserver, en ce domaine, un rôle d'instance d'examen ou d'appel, dans des cas limités et encadrés à préciser	38
11	La mission propose que l'étoile reste accordée au nom de l'Etat (ministère du tourisme).	38

III. ÉBAUCHE DE PLAN D'ACTION

La présente ébauche de plan d'action résulte d'une première approche des contraintes inhérentes à la réalisation des propositions. A partir de ces contraintes, développées dans le corps du rapport, il est possible d'indiquer pour chaque action les moyens qu'elle nécessiterait de mobiliser, le responsable de sa mise en œuvre, et le calendrier souhaitable pour cette mise en œuvre.

Les moyens à mobiliser sont caractérisés d'une part en fonction de leur intensité (« combien ?») et d'autre part en fonction de leur nature (« quoi ?»). L'indication du responsable ou des responsables de mise en œuvre permet de donner une première réponse à la question « qui ? » :

Intensité des moyens à mobiliser :

- ★ Faible
- ★★ Intermédiaire
- ★★★ Importante

Nature des moyens à mobiliser :

- € Moyens financiers
- ↑ ↓ Moyens humains
- ☑ Moyens informatiques

Tableau 1 : Proposition de plan d'action

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser				Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité ★ ★ ★	€	↑ ↑	Nature Autres		
Chantier n° 1 : Réactualisation du référentiel							
1. Définir un cadre qui sert de base pour le futur groupe de travail en charge de l'élaboration du référentiel	1) Confier à ODIT France le pilotage des études de marché par catégorie d'hôtels et déterminer à partir de ces études, des expériences internationales et des travaux existant, un tronc indispensable pour le futur référentiel 2) Préparer à l'attention du ministre chargé du tourisme un projet de lettre de recommandations pour le futur groupe de travail définissant les objectifs qu'il assigne au nouveau référentiel. Les recommandations pourraient porter sur les points suivants : - un nombre limité de critères (une centaine environ) ; - des critères à caractère impératif, des critères et des orientations générales à caractère de recommandation ; - un équilibre entre critères quantitatifs et qualitatifs ; - organiser un système de contrôles périodiques (entre 3 et 5 ans) ; - prévoir une réactualisation du référentiel tous les 5 ans environ ; - des visites et contrôles effectués par des organismes privés, financés par les exploitants des hôtels.	★ ★ ★	✓	✓ ✓		Direction du tourisme et ODIT France	D'ici la fin 2007
2. Réunir un groupe de travail pour élaborer le nouveau référentiel	1) En coordination avec les quatre grandes fédérations professionnelles, réunir les principaux acteurs du secteur afin de proposer au ministre en charge du tourisme un nouveau référentiel. 2) Approuver le référentiel par un nouvel arrêté modifiant celui du 14 février 1986. 3) Communiquer sur le référentiel (brochures, site internet, traductions en langues étrangères etc.).	★ ★	✓	✓	✓	Coordination par la direction du tourisme, élaboration du référentiel par la profession elle-même	1 ^{er} semestre 2008
Chantier n° 2 : Transfert, pour les hôtels, de l'instruction des dossiers et du classement à des organismes privés accrédités et agréés							
1. Prévoir le basculement de l'instruction des dossiers des DDCCRF à des organismes privés accrédités	1) Accréditer des organismes volontaires pour effectuer des visites et des contrôles, sur la base du nouveau référentiel, précis et objectif. 2) Sélectionner des organismes privés. 3) Elaborer une charte de gestion pour le mode de financement des audits.	★ ★ ★	✓	✓ ✓		COFRAC avec l'appui de la direction du tourisme	2 ^{ème} semestre 2008

Proposition	Actions / modalités de mise en œuvre	Moyens à mobiliser					Responsable de la mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
		Intensité	Nature			Autres		
			€	↑	☑			
2. Organiser l'agrément par l'Etat des organismes privés	1) Définir les conditions de l'agrément par l'Etat (conditions, niveau d'agrément : ministère du tourisme, préfets, organisme spécialisé ?). 2) Elaborer un guide d'audit commun pour tous les organismes, pour garantir l'harmonisation de l'instruction et du classement.	★★★	✓	✓✓	✓		Direction du tourisme, DGCCRF, Préfets	2009
Chantier n° 3 : Assurer la crédibilité des étoiles								
1. S'assurer de l'effectivité des contrôles tous les 3 ou 5 ans	1) Définir le planning et les modalités des visites et des contrôles des hôtels déjà classés ; prévoir concrètement l'articulation dans le temps entre les contrôles de conformité et la décision positive de maintien ou retrait des étoiles.						COFRAC, CCI, direction du tourisme	
2. Confier à la CDAT le rôle d'instance d'appel en ce qui concerne l'attribution des étoiles	1) Définir les cas dans lesquels un passage en CDAT est indispensable (appel, cas litigieux). 2) Modifier le décret 85-249 du 14 février 1985 relatif à la CDAT et simplifier le fonctionnement. 3) Préparer une circulaire aux préfets expliquant les nouvelles modalités d'attribution des étoiles et les relations avec les organismes privés.	★★		✓	✓		Direction du tourisme	1 ^{er} semestre 2008
3. Centraliser les plaintes des consommateurs et définir les modalités d'instruction des plaintes	1) Créer un guichet unique pour le consommateur pour déposer les plaintes (numéro vert, site internet etc.). 2) Distinguer entre les plaintes qui sont suivies par des contrôles de l'Etat (DGCCRF) et celles suivies par une visite d'un organisme de classement ; prévoir leur remontée au COFRAC lorsqu'elles mettent en cause la qualité de l'attribution de l'étoile et indirectement la pertinence de l'accréditation donnée au cabinet d'audit concerné.	★★		✓	✓✓		Direction du tourisme, CCI, DGCCRF	2 ^{ème} semestre 2008
4. Evaluer le nouveau système puis l'adapter aux autres types d'hébergements	1) Mettre en place les modalités d'un suivi de la mise en œuvre des réformes et de leur évaluation. 2) Parallèlement examiner les aspects de la réforme pouvant être mis en œuvre pour les autres hébergements.	★★		✓✓			Professionnels de la filière, direction du tourisme, préfetures	

Observations des directions auditées

Observations de la Direction générale de la concurrence,
de la consommation et de la répression des fraudes



DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES
59, BD VINCENT AURIOL TELEDOD
75703 PARIS CEDEX 13

PARIS, LE

(4) VGmai07 obs. sur rap.(4).doc
Réf : courriel n°

Affaire suivie par Virginie Gallerand
Bureau E4: Commerce et Artisanat
Téléphone : 01 44 97 31 63
Télécopie : 01 44 97 30 40
Mél. : e4@dgccrf.finances.gouv.fr

Le Directeur général de la concurrence,
de la consommation et de la répression
des fraudes

à

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection
Générale des Finances

Objet : Observations relatives au rapport provisoire d'audit de modernisation sur le classement des hébergements touristiques.

Par lettre du 14 mai 2007 vous avez bien voulu me communiquer un exemplaire du rapport provisoire cité en objet pour avis. Ce document appelle de ma part les remarques suivantes.

1/ LE REFERENTIEL : MODALITES D'ELABORATION ET CONTENU

□ *Rôle de l'Etat et des professionnels*

Les auditeurs soulignent à juste titre la nécessité d'actualiser rapidement le référentiel de classement hôtelier (i.e. l'arrêté du 14 février 1986.) Je rappelle que le constat de l'obsolescence du référentiel en vigueur est général, y compris de la part des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à ce jour chargées d'instruire les demandes de classement.

La démarche proposée pour l'élaboration du référentiel consiste à mettre l'accent sur l'implication des professionnels auxquels le rapport propose de confier la « responsabilité principale » de cette élaboration. Toutefois l'architecture juridique actuelle ne serait pas bouleversée puisque l'Etat jouerait en tant que de besoin un rôle d'arbitre et surtout approuverait les étoiles par arrêté (cf. *proposition n°1*). Ceci appelle deux remarques :

a/ On peut regretter que le rapport écarte par principe, en l'évacuant succinctement, l'octroi aux opérateurs de l'entière responsabilité du référentiel (cf. page 25, premier paragraphe). Quitte à ce qu'il soit précisé qu'elle est à ce jour prématurée, cette option pourrait être présentée de manière moins négative, notamment en ce qui concerne les conséquences d'un désengagement de l'Etat en termes de crédibilité du dispositif.

b/ Sous réserve de la remarque ci-dessus, la démarche proposée est acceptable. Il serait utile de clarifier que l'Etat n'est pas lié par l'avis des professionnels lorsqu'il définit les critères. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une validation mécanique des propositions des professionnels mais bien d'un processus de consultation.

□ *Primauté des règles de sécurité*

La proposition de faire de l'avis de la commission de sécurité rendu sur la base des normes *ERP* un préalable indispensable à toute décision de classement (cf. *proposition n°2*) est pertinente. Cette proposition va dans le sens d'une meilleure protection du consommateur.

□ *Critères de classement qualitatifs et révision périodique*

Dans son principe, la proposition n°3 d'intégrer dans le futur référentiel des normes qualitatives ne peut qu'être soutenue. Dans la perspective d'une modernisation des normes du classement hôtelier, la nécessité de compléter les actuels critères quantitatifs par des critères qualitatifs est régulièrement soulignée par les professionnels et les experts du secteur.

La préconisation d'introduire dans le référentiel une clause de rendez-vous tous les 5 ans pour sa mise à jour et de lui donner une publicité nationale et internationale n'appelle pas d'objection (cf. *proposition n°4*). Il sera utile que le référentiel soit régulièrement réexaminé à la lumière de l'évolution des pratiques commerciales et des habitudes de consommation dans le secteur de l'hôtellerie.

2/ DUREE DE VALIDITE ET RENOUVELLEMENT DU CLASSEMENT

Il serait appréciable qu'ainsi que le suggèrent les auditeurs le bien fondé du classement soit régulièrement vérifié. Ceci aurait l'avantage de renforcer la crédibilité du classement. Les deux options envisagées à cette fin sont soit des étoiles à durée limitée soit des étoiles à durée illimitée mais assorties de contrôles obligatoires périodiques (cf. respectivement *propositions n°5 et n°6*.)

Ces deux propositions diffèrent essentiellement du point de vue de la charge de la preuve. La première proposition fait peser la charge de la preuve sur le professionnel qui à chaque échéance doit obtenir le classement sollicité. Avec la deuxième proposition, le classement est acquis une fois pour toutes et la charge de la preuve est renversée : l'autorité compétente doit démontrer le cas échéant que le classement n'est plus justifié.

La première solution a ma préférence car elle s'inscrit davantage dans une démarche d'autorégulation du secteur plus responsabilisante pour les hôteliers et est plus économe des deniers publics, ce qui permettrait de réaffecter les agents occupés à ces tâches sur d'autres missions plus prioritaires.

3/ ENTITE CHARGEE DES CONTROLES

La recommandation de la mission de confier à des organismes privés les visites de classement réalisées actuellement par les DDCCRF (cf. *proposition n°7*) rejoint le souhait de ma Direction Générale d'accroître son efficacité en se concentrant sur son cœur de mission (i.e. dans le secteur du tourisme traiter plus rapidement et efficacement des dossiers de concurrence et les plaintes relevant du droit de la consommation – publicité trompeuse, information défectueuse sur les prix, etc. -)

Les modalités proposées (accréditer des organismes ainsi que leurs sous-traitants sur la base d'un cahier des charges précis fondé sur le référentiel) sont celles que j'avais préconisées en différentes occasions. Il ne paraît pas judicieux de compliquer le dispositif en prévoyant une intermédiation des chambres consulaires pour le choix et la rémunération de l'auditeur. Celui-ci présentant de fortes garanties d'indépendance et ayant été accrédité pour l'exercice d'une telle mission, la solution d'un choix et d'une rémunération directs par l'hôtelier est préférable.

En revanche la préconisation d'un membre de la mission de conserver l'instruction des dossiers de classement par la DGCCRF pour les demandes de classement d'hôtels non classés comme hôtels de tourisme soulèverait des préoccupations. Cette proposition affaiblirait la cohérence de la réforme souhaitée et elle introduirait une discrimination à rebours sans réelle justification à l'encontre de nombreux hôtels qui ne bénéficieraient pas de la gratuité de l'instruction de leur dossier. Je recommande donc de ne pas la retenir.

Enfin le financement des contrôles, dont le coût rapporté à un établissement est d'ampleur limitée, incombe logiquement aux établissements hôtelier dès qu'ils sont les bénéficiaires de ce dispositif de valorisation de l'offre hôtelière (cf. *proposition n°8*).

4/ ENTITE CHARGEE D'ATTRIBUER LES ETOILES

a/ Privilégier l'attribution directe des étoiles par l'organisme accrédité

Deux options sont envisagées pour l'attribution des étoiles, soit une attribution faite directement par l'organisme accrédité (cf. *proposition 9*) soit une attribution par une décision préfectorale après avis de la *Commission Départementale d'Aménagement Touristique* (CDAT.)

La deuxième option est plus lourde d'un point de vue administratif car elle implique une intervention systématique de l'administration pour tous les dossiers, y compris ceux qui ne soulèvent pas de difficultés. Le choix entre les deux options dépend de l'appréciation portée sur la nécessité d'une telle intervention systématique de l'administration au regard de l'objectif d'un classement efficace et rigoureux.

À la lumière de l'expérience de ma Direction Générale, cette nécessité n'est pas établie d'un point de vue technique. Il est préférable de retenir l'attribution directe des étoiles par l'organisme accrédité. Le maintien d'un dispositif de décision préfectorale/CDAT d'application générale n'est pas justifié, et il n'y a pas non plus d'arguments solides pour le conserver pour les premières demandes de classement ou pour les hôtels de moins de trois étoiles¹.

Dans l'hypothèse où la seconde option devrait être maintenue dans le rapport, il devrait être précisé clairement que la CDAT se prononce uniquement à partir du rapport élaboré par l'organisme accrédité, l'hypothèse d'un complément d'instruction par l'administration étant exclue.

b/ Rôle des CDAT

Le rapport envisage de conférer aux CDAT un rôle d'instance d'appel (cf. *proposition n°10*), auquel je ne suis pas favorable. Les organismes certificateurs accrédités attribueront le classement sur la base d'un référentiel validé par l'Etat, et il n'y a aucune raison pour que ce dernier se prononce en appel, d'autant que le risque d'une multiplication des recours n'est pas à exclure dans un tel système. Dans l'hypothèse où les organismes accrédités ne donnerait pas satisfaction, il est possible de les sanctionner par un retrait de l'accréditation. Tout au plus, peut-on concevoir que la CDAT ait le pouvoir d'évoquer ponctuellement, à la demande d'un organisme certificateur, les cas posant une difficulté particulière.

¹ Une option envisagée est de maintenir ce dispositif pour les hôtels de moins de 3 étoiles.

c/ Attribution d'étoiles « au nom de l'Etat »

Le rapport rappelle les positions des professionnels qui expriment leur attachement à ce que les étoiles aient un caractère officiel et soit attribuées au nom de l'Etat, et propose que cette approche soit maintenue.

D'un point de vue rédactionnel, il me semblerait préférable d'indiquer que les étoiles sont attribuées « conformément au référentiel défini par l'Etat » plutôt que « au nom de l'Etat ».

Par ailleurs, il est dommage que le rapport n'explore pas une solution intermédiaire associant la puissance publique en tant que partenaire dans le cadre d'une démarche qualité, du type « plan qualité tourisme ».

LE DIRECTEUR GENERAL

Guillaume CERUTTI

Observations de la Direction du tourisme

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DU TOURISME

Il est à noter en réflexion préalable que la mission d'audit s'est beaucoup concentrée sur les procédures de classement hôtelier, n'abordant que partiellement la question relative au classement des autres types d'hébergement touristique. Or, une approche globale des classements aurait pu amener des conclusions différentes (ce point est précisé ci-dessous).

Réflexion sur les conclusions et propositions du rapport

Le rapport d'audit de modernisation relatif au classement des hébergements touristiques reflète l'opinion de ses auteurs et, ne faisant en rien grief, il n'appelle pas de réplique point par point.

Pour autant, eu égard à l'importance économique du secteur traité et au moment choisi pour l'élaboration de ce rapport (les travaux du groupe de travail sur le classement hôtelier étant en cours depuis quelques mois), sa parution prochaine ne saurait manquer d'avoir un certain retentissement et invite les pouvoirs publics à se positionner de façon résolue quant à ses préconisations.

C'est pourquoi seront évoqués ou rappelés ici certains points jugés importants par le ministère chargé du tourisme et livrés à l'appréciation des auteurs du rapport.

Le ministère chargé du tourisme partage le sentiment des rédacteurs du rapport que la réforme du classement des hôtels est une mesure importante et urgente

Le constat qui est dressé de la situation actuelle rejoint celui du groupe de travail animé par la direction du tourisme fin 2006. Certaines observations formulées par les auditeurs méritent en particulier d'être relevées pour leur pertinence :

- l'acceptation d'un projet de réforme par la profession est indispensable à sa réussite et à sa mise en œuvre ;
- il n'existe pas de support national qui harmoniserait le déroulement des visites et la présentation du rapport final est différent d'un département à l'autre. Les critères n'ont jamais été gérés au niveau national pour en faire un instrument d'information du consommateur. Aujourd'hui il n'existe ni brochure d'information grand public ni traduction;
- le classement garde un sens pour le consommateur qui s'en sert pour opérer un 1^{er} tri et pour les tours opérateurs. Il demeure très important pour l'hôtellerie indépendante ;

- l'intervention de l'Etat est très appréciée pour son objectivité, son impartialité et le caractère collégial des débats préalables à l'attribution des étoiles.

Notre classement hôtelier a incontestablement vieilli et n'est plus une référence suffisante pour baser dessus une politique de promotion de la qualité de l'accueil hôtelier français.

Dès 2000 – 2002, un groupe de travail formé au sein du ministère chargé du tourisme avait déjà élaboré des propositions de réforme en profondeur de ce classement dont les principaux attendus ont été repris dans les préconisations des comités interministériels du tourisme de 2003 et de 2004. Dès ce moment, la prise de conscience était réelle de l'obsolescence et du manque de réactivité de notre système de classement des hébergements touristiques, ainsi d'ailleurs que du foisonnement de démarches de certification, marques, labels, réseaux d'où la création à la même époque de la marque ombrelle « Qualité Tourisme ».

Les recommandations de l'HOTREC ont été sérieusement étudiées et favorablement accueillies au sein du ministère chargé du tourisme. Il est à noter que l'une des principales organisations de consommateurs, la CLCV, s'est prononcée en faveur de ces conclusions.

Une bonne partie du travail de rénovation est à conduire mais il faut noter que le groupe de travail qui, sous le pilotage du directeur du tourisme, s'est réuni à l'automne 2006 pour élaborer les premières conclusions reprises en annexe du rapport d'audit est parvenu à un niveau de consensus remarquable sur les démarches à mener, ce qui est une avancée certaine, gage de la réussite de la réforme.

Le rapport n'analyse pas suffisamment à fond la problématique croisée des différents classements d'hébergements de tourisme

Parce que le champ a déjà été bien étudié, parce qu'il est le plus emblématique et parce que tous les dossiers ne peuvent être menés de front, la mission d'audit recommande de commencer par moderniser les critères et la procédure de classement des hôtels, ajoutant que les pouvoirs publics pourront s'inspirer de la réforme menée à bien pour les autres types d'hébergements touristiques.

Aussi le rapport n'étudie-t-il que très superficiellement les questions qui se posent pour les autres types d'hébergements, sous estimant ainsi la difficulté que revêt le dossier lorsqu'il doit être appréhendé dans sa globalité.

Ainsi, plutôt que de procéder par étape et de réformer un classement après l'autre, il pourrait tout aussi bien être imaginé d'opérer une réforme globale qui aurait une cohérence interne forte et lisible.

C'était l'un des objectifs du groupe de travail réuni à l'automne 2006 lorsqu'il a étudié la piste de la création d'un GIE qui se chargerait pour commencer du classement des hôtels mais qui se verrait rapidement adjoindre le classement des autres modes d'hébergement et même la gestion de labels de qualité touristique.

La piste du GIE n'a en effet pas pour seule justification de trouver un moyen de se substituer au rôle jusqu'ici tenu par les DDCCRF et les préfetures, même si leur volonté de désengagement, connue depuis plusieurs années, a été considérée comme une donnée incontournable. Elle est également mue par deux objectifs essentiels :

- créer un instrument au service de la promotion touristique de la France en y impliquant les acteurs professionnels auprès des pouvoirs publics
- accompagner le secteur de l'hébergement touristique dans sa modernisation. En effet, ce n'est pas la grande hôtellerie de chaîne qui a le plus besoin du classement, mais l'hôtellerie indépendante qui ne dispose pas vraiment d'autre moyen de promotion, surtout à l'international. Aussi le GIE envisagé aurait-il été chargé de missions aussi importantes que la réalisation d'études de marché pour s'adapter sans cesse aux attentes de la clientèle, la réalisation de statistiques utiles tant aux pouvoirs publics qu'à la profession, la gestion des réclamations client, l'instauration de liens multiples vers les centrales de réservation ou l'accompagnement de la profession dans une démarche qualité.

Cette proposition était aussi assise sur le constat commun qu'une garantie sérieuse de réponse à des critères de classement est lourde à organiser lorsqu'elle est largement dévolue à des acteurs non étatiques : il faut organiser les conditions d'un audit indépendant et opérer des contrôles réguliers, le traitement des plaintes des consommateurs est une donnée incontournable, etc.

Ajoutons :

- que le million d'euros qui devait être injecté par l'Etat concernait les trois premières années de fonctionnement, le temps pour le GIE d'équilibrer ses comptes. La DT tient à cet égard à disposition les estimations réalisées pour évaluer ce modèle économique
- que l'option du GIE ne crée pas d'antennes régionales mais s'appuie sur les DRT voire les CDAT.

Le rapport hésite entre deux logiques : faire reposer le classement sur des structures existantes pour faire faire des économies à l'Etat / reconnaître l'importance du secteur économique qu'est le tourisme et se donner les moyens d'accroître son attractivité

Il est tout à fait compréhensible que la création d'une nouvelle entité soit rejetée a priori au bénéfice de l'utilisation d'entités existantes.

Pour autant il convient de définir ex ante les objectifs poursuivis : si le classement est considéré comme un outil fort de la promotion touristique et de l'information de la clientèle et la modernisation de notre hébergement touristique est considérée comme incontournable pour répondre à la concurrence, les pouvoirs publics doivent s'associer aux professionnels pour accompagner fortement ces changements.

Aujourd'hui, il est vrai que nos normes de classement servent assez peu au consommateur pour identifier la qualité des hébergements ; il se fie plutôt à des marques, des réseaux, des chaînes, des guides. Mais c'est bien là la difficulté à régler car nous sommes d'avis que si les normes de classement ne suffisent pas à promouvoir une destination et éclairer le consommateur, elles sont, dans le cadre du marché actuel, incontournables.

Les professionnels du tourisme doivent d'ailleurs jouer le jeu et utiliser les étoiles rénovées comme outils promotionnels; mais ils ne le feront si les classements représentent quelque chose de solide et de moderne (et l'on peut parfaitement imaginer pour cela l'intégration de critères liés au développement durable par exemple).

Les acteurs de la réforme envisagés dans le rapport d'audit

a) ODIT France

ODIT France est un GIP d'ingénierie et de conseil. Il est incontestablement outillé pour assumer efficacement des études de marché mais le pilotage de la réforme doit demeurer à la direction du tourisme. Le tableau des pages 41-42 fait bien apparaître ce rôle de pilotage de la DT, mais pas le cœur du rapport, ce qui mériterait d'être rectifié.

Confier d'autres missions à ODIT entraînerait d'ailleurs la nécessité de modifier ses textes constitutifs (arrêté du 24 janvier 2005, sur la base de la loi du 13 juillet 1992 et du décret du 22 février 1993 régissant les groupements d'intérêt public).

En outre, le rapport n'évoque pas les modalités de rémunération d'ODIT pour le travail qui serait ainsi effectué.

Les CCI

La piste des CCI doit être étudiée car il s'agit d'un acteur qui connaît bien le secteur hôtelier. Notons que les CCI ont accompagné la création de la démarche de certification Hotelcert.

Si cette piste était davantage explorée, la nécessité, incontournable pour la réussite de la réforme, d'organiser les conditions de l'impartialité des classements devrait faire l'objet d'une analyse pointue. En effet, les visites organisées au niveau régional perdent vite l'avantage de l'anonymat de l'auditeur.

L'association « hôtellerie et liberté »

L'existence de l'association est connue du ministère chargé du tourisme mais cette entité n'est que rarement intervenue pour porter les intérêts des hôteliers. Nous ne pouvons donc nous prononcer pour le moment sur sa représentativité et son efficacité présumée dans le futur dispositif de classement.

Le COFRAC

Le recours à cet organisme est une piste intéressante à étudier mais il est à noter que cet organisme n'intervient que dans des procédures de certification, qui sont particulièrement lourdes par rapport à une procédure de classement ou même de marque de qualité de service.

Nouvelles observations de la mission

Remarques de la mission sur les observations de la DGCCRF

Par lettre du 29 mai 2007, le directeur de la DGCCRF a fait part à la mission de ses remarques sur le rapport provisoire.

Celles-ci ne portent que sur les propositions de la mission et non sur des éléments factuels. Dès lors, le rapport provisoire ne sera pas modifié.

S'agissant des remarques elles-mêmes, qui vont globalement dans le sens des propositions de la mission, celle-ci souhaite apporter les précisions suivantes.

1. Le référentiel : modalités d'élaboration et contenu

a) La DGCCRF regrette que l'option de conférer aux opérateurs l'entière responsabilité du référentiel n'ait pas été plus mise en avant

La mission maintient que le passage d'un système totalement administré à un système totalement privatisé n'est pas opportune pour de nombreuses raisons : à l'étranger, les pouvoirs publics se sont rarement désintéressés du référentiel ; la profession n'est pas suffisamment mure et organisée pour cela ; aucun consensus n'existe sur une telle approche et l'imposer risquerait de compromettre le reste de la réforme.

b) La DGCCRF souhaite que soit précisée l'idée selon laquelle l'Etat ne serait pas lié par l'avis des professionnels

La mission a voulu, par sa proposition, responsabiliser la profession au sens large et lui donner un véritable pouvoir d'initiative et d'impulsion. Du point de vue de l'Etat, deux garde-fous existeront : d'une part, la mission a prévu que ce travail se ferait sur la base d'orientations fixées dans une lettre de mission et visant à garantir la cohérence entre la nature des critères et le système de contrôle et d'attribution des étoiles ; d'autre part, le référentiel devant être approuvé par arrêté ministériel, il est évident que l'Etat sera conduit à ne valider qu'un contenu conforme à ses orientations de politique économique.

2. Durée de validité et renouvellement des classements

La mission a présenté deux options techniques : l'une consiste à ce que les étoiles soient accordées pour une durée limitée, à charge pour l'hôtelier d'accomplir à temps les démarches pour les renouveler ; l'autre revient à ne pas fixer de date de validité aux étoiles mais à imposer à l'hôtelier une obligation de contrôle tous les 3 (ou 5) ans. La première solution, qui a la préférence de la DGCCRF, est effectivement la plus simple si l'hôtelier doit choisir et payer lui-même directement son auditeur (approche qui a également la préférence de la DGCCRF). La seconde variante, qui ne présente pas les inconvénients redoutés par la DGCCRF (il n'y aurait pas inversion de la charge de la preuve), présenterait des avantages en termes de souplesse dans certaines hypothèses : par exemple s'il était jugé préférable que l'organisation du contrôle (choix de l'auditeur et donc de la date précise du contrôle) ne relève pas de l'hôtelier (pour des raisons tenant à l'indépendance de l'auditeur comme à celle de l'audit). Au total, la mission considère que l'approche globale de la DGCCRF est cohérente (étoile fondante automatiquement et responsabilité de l'organisation du contrôle par l'hôtelier lui-même) et partage le même point de vue.

3. Entité chargée du contrôle

La mission partage l'avis de la DGCCRF selon lequel l'accréditation offre suffisamment de garanties de qualité et d'indépendance pour que l'auditeur puisse être directement choisi puis payé par l'audité. Toutefois, certaines précautions doivent alors être prises (éviter par exemple qu'une grande chaîne hôtelière contractualise avec un seul auditeur pour tous ses hôtels et que l'organisme accrédité deviennent excessivement dépendant d'un seul client). D'autre part, il n'est pas certain que l'accréditation puisse avoir d'emblée un caractère absolument général, notamment si l'on pense aux hébergements touristiques non hôteliers (meublés, etc.).

4. Entité chargée d'attribuer les étoiles

a) Rôle de la CDAT

S'agissant du rôle des CDAT, il ne s'agirait pas d'une possibilité d'appel banalisé mais d'une procédure de régulation à encadrer strictement. La mission précise que cette éventualité sera d'autant plus faible que le référentiel aura été conçu sur une base objective et donc que la position de l'auditeur sera difficilement contestable¹.

b) Attribution d'étoiles au nom de l'Etat

- L'attribution des étoiles au nom du ministère du tourisme par un cabinet privé accrédité et agréé n'impliquerait pas de travail supplémentaire à l'administration mais permettrait de sécuriser le dispositif et de faciliter l'acceptation globale de la réforme. La solution proposée par la DGCCRF (étoiles accordées « conformément au référentiel défini par l'Etat ») est envisageable mais devra faire l'objet d'une concertation.
- Quant à une solution « intermédiaire associant la puissance publique en tant que partenaire dans le cadre d'une démarche qualité, du type plan qualité tourisme », elle inspire les préconisations de la mission à différents niveaux : développement de la démarche qualité, au delà et en plus du système de classement (ce système doit en effet être valorisé, mais est complémentaire du classement : la mission tient à la distinction entre un classement qui doit rester objectif, simple, compréhensif et des labels de qualité volontaires et plus ambitieux), rôle d'Odit-France dans la détermination du référentiel, etc.

5. Choix entre les solutions proposées par la mission et des options éventuelles suggérées par tel ou tel de ses membres

La mission a souhaité arriver à un rapport signé de tous ses membres, quitte à mentionner d'éventuelles approches divergentes, afin d'offrir une alternative aux commanditaires de la mission si l'option principale retenue par la mission ne les satisfaisait pas.

¹ Par exemple, sur une liste de 100 critères, 50 seraient précis et impératifs (le non respect d'un seul suffisant à refuser le classement) et sur les 50 restants, au moins 30 par exemple au choix de l'hôtelier devant être respectés.

Remarques de la mission sur les observations de la direction du tourisme

Les remarques formelles de la direction du tourisme ont généralement été intégrées au rapport.

1. La direction du tourisme estime que «le rapport n’analyse pas suffisamment la problématique croisée des différents classements d’hébergements touristiques».

Compte tenu des brefs délais impartis et de l’objectif de l’audit d’examiner les conditions d’un désengagement des DDCCRF et plus secondairement des préfectures du classement des hébergements touristiques (cf. lettre de mission en annexe 1), la mission a centré ses travaux sur les hébergements pour lesquels les DDCCRF sont compétentes. Il n’était dès lors pas possible de proposer une réforme « clé en main » intéressant toutes les catégories d’hébergement touristiques. En revanche, la mission a cru pouvoir faire un travail plus approfondi, documenté et plus pertinent sur les seuls hôtels. La mission a cependant précisé que si le classement hôtelier était le cœur de la réforme proposée et l’urgence, la plupart de ses préconisations pouvaient par la suite être adaptées aux autres types d’hébergement.

En termes d’efficacité et d’acceptabilité, la mission pense même qu’il serait plus pertinent de n’engager cette réforme en premier lieu que pour les seuls hébergements hôteliers (cf. parties I.C.3 et II.A. proposition n°1).

La mission confirme d’autre part qu’elle n’est pas favorable à ce que le classement de chaque hôtel ou type d’hébergement relève d’un GIE national, qui serait une nouvelle structure à créer, le cas échéant décliné en GIE locaux. Les modalités d’une concertation, plus permanente et réactive qu’actuellement, dans l’esprit du récent groupe de travail, de l’ensemble des professionnels de l’hôtellerie, méritent cependant d’être étudiées, bien au-delà du problème du classement des hébergements.

2. La mission estime qu’il n’y a pas nécessairement contradiction entre l’objectif de faire faire des économies à l’Etat dans la gestion du classement des hébergements, comme c’est le cas dans bien d’autres pays, et celui de développer l’attractivité touristique de notre pays.

Au contraire, cela passe sans doute par une meilleure répartition des compétences entre les professionnels, qui doivent être plus responsabilisés car ils sont plus au fait des évolutions des attentes de la clientèle, et l’Etat – Ministère du tourisme – qui n’a pas toujours fait la preuve qu’il était le mieux placé pour agir (cf. révision non aboutie du référentiel de 1986 et absence de contrôles réguliers des hôtels). L’Etat, en se recentrant là où il a une plus grande valeur ajoutée, peut tout aussi bien participer efficacement à la valorisation de la filière touristique, sur des bases qui pourraient faire l’objet d’une autre mission d’audit de modernisation.

3. S’agissant enfin du rôle de divers organismes cités par la mission :

- ODI-France : la mission avait envisagé que cet organisme puisse jouer un rôle de coordination plus large que ce que prévoient ses textes constitutifs, dès lors que la plupart des participants à la filière touristique en sont membres, ce qui éviterait de créer une nouvelle structure. Mais la mission suggère que soit mieux utilisée la capacité d’ODI-France à initier des études de marchés pouvant servir de base à l’actualisation du référentiel ;

- Les CCI : la mission a considéré que celles-ci pourraient assurer la planification et l’organisation des contrôles dans les hôtels, mais uniquement dans l’hypothèse où il ne serait pas jugé souhaitable que les hôteliers puissent choisir et payer eux-mêmes leurs auditeurs. Mais dès lors que ceux-ci seraient accrédités, cette approche perd de son intérêt. Au-delà, les CCI mériteraient d’être mieux associées à toutes les réflexions et aux travaux sur l’évolution de la filière hôtelière.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I	Lettre de mission
ANNEXE II	Arrêté du 14 février 1986 modifié par l'arrêté du 27 avril 1988 et l'arrêté du 7 avril 1989 fixant les normes et la procédure de classement des hôtels et des résidences de tourisme
ANNEXE III	Document de travail provisoire du groupe de travail sur la réforme du classement des hôtels de tourisme (Février 2007)
ANNEXE IV	Note juridique sur les modifications nécessaires dans le code du tourisme
ANNEXE V	Liste des personnes rencontrées

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION

LE CLASSEMENT DES HÉBERGEMENTS TOURISTIQUES

Ministère concerné	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Programme concerné	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services
Contexte de l'audit	<p>Les services de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) visitent les établissements d'hébergement touristique préalablement à la décision de classement prise par le préfet, après avis de la commission départementale de l'action touristique (CDAT).</p> <p>Ce classement concerne les hôtels et résidences de tourisme, les villages de vacances, les villages résidentiels de tourisme et les campings. Il présente les caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">- il ne se rattache à aucune prérogative régaliennne de l'État. Il n'est pas obligatoire, mais la plupart des opérateurs y adhèrent spontanément. En particulier, il est indépendant des règles et des contrôles en matière de sécurité, qui résultent en particulier du code de la construction et de l'habitation ;- il signale simplement un certain niveau de confort matériel sur la base de normes quantitatives (nombre de pièces, surface, équipements, ...) ;- il joue un rôle d'information commerciale : c'est un « label » que les opérateurs utilisent dans leur communication commerciale et qui contribue à la segmentation de l'offre (haut de gamme, bas de gamme, ...). Cette information commerciale reste partielle et n'intègre pas, par exemple, d'éléments sur la qualité du service ;- la question du maintien d'un classement étatique se pose.
Objectifs de l'audit	<p>Les objectifs de l'audit sont d'examiner les conditions de réalisation du classement des hébergements touristiques, activité à finalité commerciale, par des opérateurs privés.</p> <p>Il conviendra pour cela notamment :</p> <ul style="list-style-type: none">- de dresser un bilan des procédures existantes ;- d'en évaluer le coût global pour l'ensemble des administrations concernées ;

- d'en mesurer l'efficacité du point de vue de l'information des consommateurs sur l'offre en matière d'hébergement touristique et l'impact commercial pour les professionnels concernés ;
- d'apprécier, à la lumière des expériences étrangères, les différentes pistes de modernisation du dispositif de classement, permettant une meilleure utilisation des ressources des administrations via un redéploiement des interventions sur leur cœur de missions ;
- d'expertiser la piste de la certification volontaire des établissements d'hébergement, l'État exerçant dans ce cas un contrôle des organismes certificateurs.

Les bénéfices attendus sont :

- de désengager les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du contrôle préalable au classement, en leur permettant de concentrer plus de moyens sur la protection du consommateur ;
- de supprimer les coûts d'instruction des dossiers à la charge de la DGCCRF, auxquels s'ajoutent ceux des services préfectoraux pour le fonctionnement des CDAT.

- Composition de l'équipe d'audit** ➤ Inspection générale des finances
➤ Inspection générale de l'administration

ANNEXE II

**Arrêté du 14 février 1986
modifié par l'arrêté du 27 avril 1988 et l'arrêté du 7 avril 1989
fixant les normes et la procédure de classement
des hôtels et des résidences de tourisme**

CLASSEMENT DES HOTELS ET RESIDENCES DE TOURISME

Arrêté du 14 février 1986 modifié par l'arrêté du 27 avril 1988 et l'arrêté du 7 avril 1989 fixant les normes et la procédure de classement des hôtels et des résidences de tourisme

Le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme ;
Vu le décret N°66.371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants ;
Le décret N°85.249 du 14 février 1985 relatif à la commission départementale de l'action touristique ;

ARRETE :

I – Définitions et normes de classement

Article premier

- I. L'hôtel de tourisme est un établissement commercial d'hébergement classé, qui offre des **chambres** ou des **appartements meublés** en location à une clientèle de passage ou à une clientèle qui effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, mais qui, sauf exception, **n'y élit pas domicile**. Il peut comporter un service de restauration. Il est exploité toute l'année en permanence ou seulement pendant une ou plusieurs saisons. Il est dit « hôtel saisonnier » lorsque sa durée d'ouverture n'excède pas neuf mois par an en une ou plusieurs périodes.
- II.- a) La résidence de tourisme est un établissement commercial d'hébergement classé, faisant l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière. Elle est constituée d'un ensemble homogène de chambres ou d'appartements meublés, disposés en unités collectives ou pavillonnaires, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle touristique qui n'y élit pas domicile. Elle est dotée d'un minimum d'équipements et de services communs. Elle est **gérée** dans tous les cas par une seule personne physique ou morale ;
- b) Elle peut être placée sous le statut de copropriété des immeubles bâtis fixé par la loi N°65-557 du 10 juillet 1965 modifiée ou sous le régime des sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé défini par la loi N°86-18 du 6 janvier 1986, sous réserve que le règlement de copropriété ou les documents prévus par l'article 8 de la loi N°86-18 du 6 janvier 1986 prévoient expressément :
 1. Une destination et des conditions de jouissance des parties tant privatives que communes conformes au mode d'utilisation défini au présent article pour ce type de classement et comportant une obligation durable de location des chambres ou appartements meublés qui ne saurait être inférieure à neuf ans, les copropriétaires ou les associés des sociétés d'attribution pouvant bénéficier d'une réservation prioritaire ;
 2. Une gestion assurée pour l'ensemble de la résidence de tourisme par une seule personne physique ou morale, liée par contrat de louage ou mandat aux copropriétaires ou associés des sociétés d'attribution.

Article 2

Les hôtels de tourisme et les résidences de tourisme offrent leurs services à la clientèle dans des installations en bon état d'entretien général : leur exploitation est assurée dans de bonnes conditions d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle.

Les personnes visées par l'article 34 de l'ordonnance N°58-1298 du 23 décembre 1958 ne peuvent exploiter un hôtel ou une résidence de tourisme.

Article 3

Les établissements d'hébergement définis à l'article premier ci-dessus sont répartis dans l'une des catégories indiquées aux tableaux figurant en annexe I (hôtels de tourisme) ou en annexe II (résidences de tourisme) et exprimées par un nombre d'étoiles croissant avec le confort de l'établissement, à l'exception de la première catégorie des hôtels de tourisme qui ne comporte pas d'étoile.

Aucun établissement ne peut prétendre au classement dans une de ces catégories s'il ne répond à **toutes** les caractéristiques précisées dans la colonne correspondante du tableau annexé qui le concerne, sous réserve des dérogations accordées en vertu des dispositions portées au bas de ce tableau ou sur la base de l'article 8 ci-après.

Article 4

Pour la vérification de leur conformité aux conditions requises pour leur classement, les hôtels et résidences de tourisme admettent, sous peine de radiation de la liste des établissements classés de tourisme, la visite des agents des administrations de l'Etat chargées du tourisme, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou des agents d'une autre administration, habilités par décision du Préfet.

Article 5

Les hôtels et résidences de tourisme classés signalent leur classement par l'affichage d'un panneau correspondant.

II – Procédure de classement

Article 6

La demande de classement, expressément formulée par l'exploitant, est adressée au Préfet du département où est installé l'établissement.

Une fiche de visite est établie par l'un des agents de l'administration visés à l'article 4 ci-dessus, et communiquée aux membres de la commission départementale de l'action touristique.

Article 7

La décision de classement est prise par arrêté du Préfet, après avis de la commission départementale de l'action touristique, sous réserve des dispositions de l'article 8 ci-après.

(arrêté du 27 avril 1988, article premier) « Elle indique le nom, l'adresse et le numéro SIRET de l'hôtel ou de la résidence, la catégorie de son classement et sa capacité exprimée pour les hôtels en chambres et en personnes susceptibles d'être accueillies et pour les résidences en personnes susceptibles d'être accueillies ». Dans les cas où, en application des indications de l'annexe I, une partie des chambres de l'hôtel classé est maintenue en dehors de ce classement, la décision en précise le nombre.

Article 8

Des dérogations exceptionnelles aux normes définies dans les annexes I et II du présent arrêté pourront être accordées par le Ministre chargé du tourisme, après avis de la commission nationale prévue à l'article 9 ci-après, pour tenir compte :

- › Des conditions particulières d'exploitation de certains établissements, notamment saisonniers ou situés dans des communes rurales ou dans les régions d'outre-mer ;
- › Des difficultés techniques graves que rencontreraient, pour satisfaire aux normes, les hôtels mis en construction avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, les établissements classés hôtels-résidences de tourisme ayant demandé leur reclassement en résidences de tourisme avant le 31

décembre 1984 et les immeubles ayant obtenu leur permis de construire avant le 14 septembre 1983 et répondant aux conditions fixées à l'article premier, II.

Des dérogations exceptionnelles aux conditions fixées à l'article premier (II-b) pourront également être accordées selon la même procédure en faveur des résidences dont le règlement de copropriété ou les documents prévus par l'article L.212-2 du code de la construction et de l'habitation auront fait l'objet de publications légales avant le 14 septembre 1983.

Dans tous les cas visés au présent article, le dossier de demande de classement, la fiche de visite et les propositions de la commission départementale de l'action touristique sont transmis au ministre chargé du tourisme, qui prend, le cas échéant, l'arrêté de classement.

Article 9

La commission nationale de classement des hôtels et des résidences de tourisme comprend :

- ▷ Le directeur du tourisme ou son représentant, président ;
- ▷ Un fonctionnaire de la direction du tourisme, rapporteur ;
- ▷ Un représentant du ministre de l'intérieur ;
- ▷ Un représentant du ministre de l'économie, des finances et du budget (direction générale des impôts) ;
- ▷ Un représentant du ministre de l'économie, des finances et du budget (direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ;
- ▷ Quatre représentants des organisations professionnelles de l'hôtellerie les plus représentatives ;
- ▷ Un représentant de l'Union nationale des associations de tourisme ;
- ▷ Deux représentants des gestionnaires des résidences de tourisme, pour l'examen des dossiers de résidences ;
- ▷ Un représentant du Secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'Outre-Mer, pour l'examen des dossiers des établissements situés dans les régions d'Outre-Mer.

(Arrêté du 27 avril 1988, art. 2) « Un représentant du ministère chargé de la santé pour l'examen des recours hiérarchiques présentés par les exploitants d'établissements n'ayant pas obtenu le classement demandé du fait de l'application de dispositions réglementaires en vigueur sur l'hygiène et la salubrité des habitations ».

Cette commission est consultée préalablement à toutes décisions du ministre chargé du tourisme prises en application du présent arrêté, notamment en cas de dérogations exceptionnelles, de sanctions ou de recours hiérarchiques. Elle a vocation à donner son avis sur toutes questions, de portée générale ou particulière, relatives aux établissements visés à l'article premier ci-dessus.

Les membres de la commission sont tenus au secret des délibérations.

III – Déclassement – Radiations – Sanctions

Article 10

Lorsqu'en cours d'exploitation un hôtel ou une résidence de tourisme classé cesse d'être en conformité avec les dispositions de l'article premier ou les caractéristiques du tableau annexé correspondant à son classement, le Préfet prononce, selon le cas, après avis de la commission départementale de l'action touristique :

- ▷ Son déclassement, dans la catégorie dont il possède toutes les caractéristiques ;
- ▷ Sa radiation, si ses caractéristiques ne correspondent plus aux exigences de la catégorie la plus basse du tableau le concernant, s'il a cessé son exploitation ou si les conditions de son exploitation ne sont plus conformes aux dispositions de l'article premier.

Article 11

A la demande expresse de l'exploitant, un établissement classé de tourisme en cours d'exploitation peut faire l'objet d'un classement dans une catégorie supérieure s'il en possède toutes les caractéristiques, d'un déclassement dans la catégorie directement inférieure ou d'une radiation.

Après vérification que cette modification de classement ne contrevient pas aux obligations résultant éventuellement pour l'exploitant du régime des aides publiques accordées à cet établissement en fonction de sa catégorie d'origine, la décision est prise par arrêté du préfet après avis de la commission départementale de l'action touristique.

Toutefois, si le nouveau classement demandé est susceptible de produire des effets sur le traitement applicable à l'établissement au titre d'autres réglementations de l'Etat, notamment fiscales, le Préfet transmet le dossier, accompagné de son avis et de celui de la commission départementale de l'action touristique, au ministre chargé du tourisme qui statue après consultation de la commission nationale.

Article 12

Des sanctions peuvent être prononcées pour défaut ou insuffisance grave d'entretien de l'immeuble et des installations et, d'une façon générale, lorsque l'exploitation cesse d'être assurée dans des conditions satisfaisantes d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle.

Toutes les réclamations faisant état de tels manquements sont soumises à l'attention du Préfet.

Après avis de l'organisation professionnelle départementale et de la commission départementale de l'action touristique, le Préfet peut :

- Prononcer un avertissement ou un blâme ;
- En cas d'entretien insuffisant, décider un déclassement ou une radiation jusqu'à ce que la remise en état ait été réalisée et jugée satisfaisante, après avis de la commission départementale de l'action touristique ;
- En cas de manquement caractérisé aux conditions d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle ou de refus des visites prévues à l'article 4 ci-dessus, décider une radiation temporaire (un à trois mois).

Si l'établissement a fait l'objet de sanctions répétées, la radiation définitive peut être prononcée par le ministre chargé de tourisme, après avis de la commission nationale de classement des hôtels et résidences de tourisme.

Article 13

Lorsqu'une décision de classement, de déclassement ou de radiation fait l'objet d'un recours gracieux, la commission départementale ou la commission nationale qui a eu à en connaître est à nouveau consultée : elle peut entendre, sur leur demande, les exploitants intéressés.

IV – Mesures transitoires

Article 14

Les hôtels, relais et motels de tourisme et les hôtels rattachés de tourisme, classés à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, en application respectivement de l'arrêté du 16 décembre 1964 modifié et de l'arrêté du 7 mars 1978, devront déposer dans un délai de 5 ans, **soit jusqu'au 6 Mars 1991**, à la Préfecture du département, un dossier permettant de vérifier à quelle catégorie du tableau I annexé correspondent leurs caractéristiques. Ils conserveront le bénéfice de leur classement actuel jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande.

Il sera procédé au reclassement de chaque hôtel de tourisme dans les formes et aux conditions prescrites par le présent arrêté.

Article 15

Sous réserve des dispositions de l'article 14 ci-dessus, relatives au maintien provisoire du classement des établissements en exploitation il est mis fin à l'arrêté du 16 décembre 1964 modifié, notamment par l'arrêté du 22 juillet 1983 et à l'arrêté du 7 mars 1978 relatif à la création d'une catégorie d'établissements hôteliers rattachés tourisme.

La procédure de classement provisoire des établissements d'hébergement de tourisme instituée par l'arrêté du 24 août 1971 s'applique aux établissements sollicitant leur classement en vertu du présent arrêté.

Article 16

Le présent arrêté sera publié au Journal Officiel de la République française.

Fait à Paris, le 14 février 1986.

Michel CREPEAU

ADDITIF

en ce qui concerne le classement en catégorie « tourisme » des hôtels non homologués de tourisme :

« **Article 11 de l'arrêté du 27 avril 1988** (modifié par l'article 5 de l'arrêté du 7 avril 1989) : dans un délai maximum de 18 mois à compter de la parution du présent arrêté, les hôtels non homologués de tourisme classés en sous-catégorie H,G et F au sens de l'arrêté du 31 janvier 1977 entre le 6 mars 1986 et la date de parution du présent arrêté, peuvent, sur leur demande, être classés en hôtel de tourisme, catégorie sans étoile, sans nouvel établissement de fiche de visite ni examen de leur demande en commission départementale de l'action touristique. Toutefois, les arrêtés de classement les concernant doivent faire l'objet d'une communication à la plus prochaine réunion de cette commission. »

ANNEXE
De l'arrêté du 14 février 1986 modifié par les arrêtés
Des 27 avril 1988 et 7 avril 1989

HOTELS DE TOURISME

DESCRIPTION DES AMENAGEMENTS Les indications (P...) et (D...) renvoient aux précisions et dérogations notées au bas du tableau	CATEGORIES					
	sans étoile	1*	2*	3*	4*	4*L
A – Nombre de chambres (P1)						
5 chambres minimum (D1)	x					
7 chambres minimum (D1).....		x	x			
10 chambres minimum (D2).....				x	x	x
B – Locaux communs						
1. Hall de réception.....	x					
Hall de réception et salon (s) :						
- d'au moins 9 m ² , plus 1 m ² par chambre au-delà de 20 ; jusqu'à un maximum exigible de 25 m ²		x				
- D'au moins 20 m ² , plus 1 m ² par chambre au-delà de 20 jusqu'à un maximum exigible de 40 m ²			x			
- D'au moins 30 m ² , plus 1 m ² par chambre au-delà de 20, jusqu'à un maximum exigible de :						
- 80 m ²				x		
- 120 m ²					x	
- 160 m ²						x
2. Entrée de l'hôtel indépendante au cas où l'exploitation comprend également au même niveau un restaurant ou un café....		x	x	x	x	x
3. Ascenseurs obligatoires (D3) dans les immeubles comprenant :						
- 5 niveaux (4 étages) ou plus.....			x			
- 4 niveaux (3 étages) ou plus.....				x		
- 3 niveaux (2 étages) ou plus.....					x	
- 2 niveaux (1 étage) ou plus.....						x
- monte-charge ou 2 ^{ème} ascenseur (D4).....					x	x
4. Chauffage (ou climatisation).....	x	x	x	x	x	x
C – Equipement de l'hôtel						
5. Equipement sanitaire (eau chaude et froide à toute heure)	x	x	x	x	x	x
6. cabine téléphonique fermée et insonorisée à la disposition de la clientèle (cabine « outlec » tolérée en métropole pour les catégories sans étoile, une ou deux étoiles et dans les D.O.M. pour toutes les catégories)	x	x	x	x	x	x
Un poste téléphonique par étage (P2).....		x	x	x	x	x
7. Standard téléphonique :						
Standard téléphonique et téléphone intérieur dans toutes les chambres.....		x(P3)	x	x	x	x
Téléphone avec réseau dans toutes les chambres.....			x	x	x	x

DESCRIPTION DES AMENAGEMENTS Les indications (P...) et (D...) renvoient aux précisions et dérogations notées au bas du tableau	CATEGORIES					
	sans étoile	1*	2*	3*	4*	4*L
D – Habitabilité						
8. Occultation opaque extérieure (volets roulants, persiennes, e tc.) ou intérieure (rideaux, doubles rideaux, etc) dans chaque chambre.....	x	x	x	x	x	x
9. Revêtement du sol assurant l'insonorisation	x	x	x	x	x	x
10. Confort acoustique : toutes précautions techniques devront être prises pour assurer une isolation suffisante conformément aux règlements régissant la construction	x	x	x	x	x	x
11. Surface utile minimum des chambres, sanitaires non compris, en m2 (P4) (D5) :						
Chambre à 1 personne.....	7	8	8	9	10	10
Chambre à 2 personnes.....	8	9	9	10	12	14
Chambre à 3 personnes (P5-P6) – Arrêté du 7/4/1989	10	11	11	12	14	16
Chambre à 4 personnes (P5-P6)	12	14	14	15	17	19
12. Suites ou appartements comprenant une ou deux chambres pouvant être transformées en salons (5 % minimum).....						x
13. Coin cuisine (isolé de la chambre, disposant d'une ventilation, d'un évier avec robinet mélangeur, d'un appareil de cuisson et d'un placard de rangement), toléré dans les chambres des hôtels saisonniers et des hôtels restaurants permanents (D6).....	x	x	x			
14. Sanitaires privés :						
a) Lavabo, eau courante chaude et froide, avec robinet mélangeur, dans toutes les chambres.....	x	x	x	x	x	x
b) Isolement des sanitaires ci-dessus en cabinet de toilettes ou par une cloison fixe de 2 mètres de haut dans (P8)						
- au moins 25 % des chambres.....		x				
- au moins 40 % des chambres.....			x			
- toutes les chambres				x		
c) Salle de bains ou de douches particulières dans (P9-D6) :						
- au moins 20 % des chambres (P10-P11).....		x				
- au moins 40 % des chambres (P10-P11).....			x			
- au moins 80 % des chambres (P10-P11)				x		
- toutes les chambres					x (P12)	x(P13)
d) Water-closets particuliers en local sanitaire clos (P14) dans :						
- au moins 20 % des chambres (P10-P11).....		x				
- au moins 40 % des chambres (P10-P11).....			x			
- au moins 80 % des chambres (P10-P11)				x		
- au moins 90 % des chambres					x	
- Toutes les chambres						x
e) Surface minimale (en m2) des salles de bains ou douches au sens de la disposition D 14 C (D5) (P14)			1,75	2,5	3	4

DESCRIPTION DES AMENAGEMENTS Les indications (P...) et (D...) renvoient aux précisions et dérogations notées au bas du tableau	CATEGORIES					
	sans étoile	1*	2*	3*	4*	4*L
D – Habitabilité (suite)						
15. Sanitaires communs :						
a) Salles de bains ou de douches communes : (P15-D6)						
- une pour trente personnes (ou fraction de cet effectif) logées dans des chambres ne disposant pas de salles de bains ou douches particulières	x	x				
- une pour vingt personnes (ou fraction de cet effectif) logées dans des chambres ne disposant pas de salles de bains ou douches particulières			x	x		
b) Water-closets communs : un pour vingt personnes (ou fraction de cet effectif) dans des chambres ne disposant pas de water-closets privés, avec un minimum d'un par étage.....	x	x	x	x	x	x
c) Deux water-closets communs (dames et messieurs) et deux lavabos au premier ou au deuxième niveau d'exploitation ou en sous-sol (D7).....				x	x	x
16. Equipement électrique des chambres : éclairage normal de 15 W/m ² minima répartis en une source principale et en éclairage de tête de lit, par personne théorique (P16)	x	x	x	x	x	x
17. Equipement électrique des cabinets de toilette et salles de bains :						
- 1 point lumineux de lavabo (75 W)	x	x	x	x	x	x
- 1 prise de courant rasoir (l'installation devra être conçue de façon à interdire à toute personne immergée d'atteindre un commutateur ou une prise de courant.....)	x	x	x	x	x	x
18. Equipement électrique minimum des locaux communs :						
Couloir et dégagements : 5 W/m ² minima	x	x	x	x	x	x
Locaux communs : 10 W/m ² minima	x	x	x	x	x	x
E - Service						
19. Personnel :						
Le personnel de réception et du hall doit parler :						
- une langue étrangère.....			x			
- deux langues étrangères dont l'anglais.....				x	x	x
20. Petit déjeuner (P17).....	x	x	x			
Petit déjeuner servi dans les chambres				x	x	x
21. Restauration (P18).....					x	x
F – Accessibilité aux personnes handicapées à mobilité réduite						
Application des dispositions du décret n°78-109 du 1 ^{er} février 1978 fixant les mesures destinées à rendre accessibles aux personnes handicapées à mobilité réduite les installations neuves ouvertes au public (P19).....	x	x	x	x	x	x

Précisions

- P1** - Nombre maximum de personnes par chambre : trois (quatre dans 50% des chambres) sous réserve des conditions de surfaces, d'équipement (notamment, un siège mobile par personne) et d'habitabilité.
- P2** - Sauf aux étages où toutes les chambres disposent d'un téléphone.
- P3** - Le téléphone intérieur dans les chambres peut être remplacé par un système d'appel pour les hôtels une étoile.
- P4** - Sous réserve des dispositions réglementaires générales ou locales en vigueur sur l'hygiène et la salubrité des habitations, les superficies des sas d'entrée, des placards et des parties mansardées comprises sous une hauteur de plafond d'au moins 1,80 mètres peuvent être prises en compte dans le calcul de la superficie utile minimale des chambres, dans la mesure où elle n'excèdent pas le tiers de la superficie utile réelle de la chambre.
- P5** - Sous réserve des dispositions réglementaires générales ou locales en vigueur sur l'hygiène et la salubrité des habitations, la surface utile minimale exigée est réduite d'un mètre carré en cas de système de régénération d'air ou d'un mètre carré par personne (au-delà de la deuxième personne) dont le lit est escamotable ou transformable.
- P6** - (*Arrêté du 7 avril 1989*) : « Les lits superposés sont autorisés pour le troisième et le quatrième couchage dans les hôtels sans étoile, une et deux étoiles. Dans les autres catégories, ils ne le sont, sous réserve des dispositions réglementaires générales ou locales en vigueur sur l'hygiène et la salubrité des habitations, qu'à condition d'être réservés à des enfants et installés dans une pièce séparée ou un espace approprié distinct de la chambre principale ».
- P7** - (*supprimé par l'article 6 de l'arrêté du 27 avril 1988*).
- P8** - La cloison peut être constituée de matériaux légers, mais rigides, imperméables et résistant au feu. Le local sanitaire doit être pourvu d'une porte, les portes pliantes, coulissantes ou extensibles étant admises.
- P9** - Une salle de bains ou de douches particulière est un local doté au moins d'un lavabo, d'une baignoire ou douche et éventuellement d'un w.c. Il est entièrement clos, si possible en maçonnerie et doté d'un système d'aération (fenêtre ou gaine avec ventilateur éventuellement). Il est pourvu d'une porte, les portes coulissantes ou extensibles étant admises.
- P10** - Les hôtels classés à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ne sont pas tenus pour être reclassés dans la même catégorie, de satisfaire à ces pourcentages de salles de bains ou douches et de w.c. particuliers, s'ils disposent de salles de bains ou douches, ou de w.c. communs, dans une proportion d'un pour 12 personnes logées dans des chambres sans salle de bains ou douches, ou sans w.c. particuliers.
- P11** - Pour les hôtels classés à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, dans la limite de 20 % du pourcentage minimum requis, pour chaque catégorie, une insuffisance de chambres avec bains ou douches ou avec w.c., est acceptée si l'hôtel dispose d'un supplément, en nombre équivalent, de chambres avec w.c. dans le premier cas, ou avec bains ou douches dans le second cas.
- P12** - Dont 50 % au moins avec baignoire et douche.
- P13** - Avec baignoire et douche.
- P14** - Les w.c. peuvent être installés dans les salles de bains ou de douches particulières sauf pour les chambres à deux, trois ou quatre personnes des hôtels quatre étoiles luxe. (*Arrêté du 27 avril 1988, art. 7*). « Lorsque le w.c. privé est installé dans un local distinct de la salle de bains ou de douches, sa superficie entre dans le calcul de la superficie minimale obligatoire des locaux sanitaires privés prévus au D 14 e ».
- P15** - Non exigé quand toutes les chambres sont dotées d'une salle de bains ou de douches particulière.
- P16** - Dans les hôtels trois et quatre étoiles et quatre étoiles luxe, un point lumineux doit assurer l'éclairage de la table. Il doit être possible à partir d'au moins un lit d'éteindre et d'allumer la source principale d'éclairage de la chambre.
- P17** - une salle doit être disponible pour le service du petit déjeuner si celui-ci n'est pas assuré dans les chambres. Cette salle peut être celle du restaurant ou, à défaut, du salon.
- P18** - La forme de restauration existante doit assurer la fourniture de repas, mêmes simples.
- P19** - (*Arrêté du 27 avril 1988, art.8*) « Les dérogations à l'obligation d'accessibilité doivent être instruites par le préfet, après avis de la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité, au moment de l'instruction du permis de construire ».

Dérogations pouvant être accordées par le préfet après avis de la commission départementale de l'action touristique

D1 – Sous réserve du respect du nombre minimum de chambres, un hôtel classé peut comporter des chambres ne répondant pas aux normes de sa catégorie, dans une proportion de 20 % en catégories sans étoile et une étoile et 10 % en catégorie deux étoiles. L'arrêté de classement indique qu'elles ne sont pas classés tourisme. Le client en est informé au moment de la location.

D2 – En cas d'impossibilité technique dûment justifiée, limitation possible à 7 chambres.

D3 – En cas d'impossibilité technique dûment justifiée, dérogation possible.

D4 – Pour les hôtels de petite capacité, dérogation possible.

D5 – (*Arrêté du 7 avril 1989, art.3*) « Sous réserve des dispositions réglementaires générales ou locales en vigueur sur l'hygiène et la salubrité des habitations, cette superficie peut être réduite, dans les hôtels existant à la date de parution du présent arrêté, de 20 % si la somme des superficies de la chambre et du sanitaire privé respecte la somme des superficies de chambre et de sanitaire privé exigées dans la catégorie ».

D6 – (*Arrêté du 7 avril 1989, art.4*) »Pour les hôtels des autres catégories, dérogation possible pour l'installation de coin de cuisine ou cuisine à condition que celle-ci ne procure aucune gêne aux clients logés dans des chambres ou appartements non pourvus de ces aménagements et qu'elle se limite dans les hôtels construits ou rénovés postérieurement à la date de parution du présent arrêté à certaines parties distinctes et appropriées de l'établissement ».

D7 – Le nombre minimum des salles de bains ou de douches, particulières ou communes, pourra être réduit de 30 % dans les établissements des stations thermales.

D8 – Dans le cas d'hôtels pavillonnaires, réduction possible à un w.c. et un lavabo commun dans le pavillon d'accueil

ANNEXE III

**Document de travail provisoire du groupe de travail
sur la réforme du classement des hôtels de tourisme (Février 2007)**

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DU CLASSEMENT DES HOTELS DE TOURISME

Rapport d'étape sur la première partie
des travaux (automne – hiver 2006)

PRINCIPES ET PROCEDURE DE CLASSEMENT

Février 2007

PRÉAMBULE

1. Créé en France au lendemain de la seconde guerre mondiale, le classement hôtelier a connu un développement mondial et est aujourd'hui mis en œuvre dans plus de 50 pays. De l'avis unanime des professionnels il constitue un élément essentiel à la visibilité du parc hôtelier d'un pays. En France, son impact économique est regardé comme majeur dans la profession hôtelière.

2. Le classement actuellement en vigueur résulte de l'arrêté du 14 février 1986 modifié. Avec plus de 20 ans d'âge ce classement est aujourd'hui obsolète, ne correspond plus au marché et ne répond plus à la demande de la clientèle. L'accélération des innovations en matière d'équipement hôtelier durant les 10 dernières années met en lumière le risque de voir notre classement perdre toute signification. On retiendra à cet égard que le classement hôtelier français est aujourd'hui le plus ancien de l'ensemble des pays touristiques européens.

3. Les différentes études conduites, pour l'essentiel, par la profession hôtelière : fédération européenne de l'hôtellerie (HOTREC), fédération internationale de l'hôtellerie (IHRA), font apparaître que l'organisation du classement hôtelier obéit à deux grands modèles :

- les classements essentiellement définis et réalisés par les États (dont la France) et ceux qui sont décentralisés au niveau des régions (cas de l'Italie ou de l'Espagne)
- les classements qui relèvent principalement des autorités publiques (État ou collectivités) et ceux qui associent les professionnels (Royaume-Uni, Irlande, Allemagne).

4. Dans ce contexte, le classement français se caractérise par une procédure dont chacune des phases est assurée par l'État :

- l'organisation du classement et la définition du référentiel font l'objet d'un arrêté ministériel ;
- le contrôle des établissements préalable à leur classement est assuré par un service extérieur de l'État (DDCCRF) ;
- l'instruction des demandes est assurée par la commission départementale d'action touristique dont le secrétariat est tenu par les préfetures ;
- le classement lui-même fait l'objet d'un arrêté préfectoral.

Ce dispositif explique probablement le fait que durant les 20 dernières années deux tentatives de réforme ont échoué.

Il apparaît en conséquence indispensable, avant de réformer le référentiel lui-même, de réformer l'organisation du classement.

5. Une première erreur à éviter consisterait à régionaliser le classement hôtelier. L'expérience de l'Espagne et de l'Italie montre en effet que, dans l'un comme dans l'autre cas, les classements régionaux ou provinciaux obéissent à une tendance centrifuge naturelle qui conduit les classements régionaux à diverger. Une telle évolution a pour effet de porter une grave atteinte à la visibilité internationale d'un pays.

Ainsi, l'anarchie qui caractérise les classements italiens a considérablement réduit leur crédibilité et contribue, pour une part, aux difficultés que connaît l'industrie hôtelière italienne.

6. Une voie pourrait être de confier exclusivement le classement à la profession hôtelière et à en dégager complètement les collectivités publiques. Une telle solution aurait inmanquablement pour effet de « tirer vers le bas » les normes hôtelières au détriment de l'hôtellerie exposée à la concurrence internationale. C'est actuellement le cas du seul pays européen (Allemagne) qui se soit engagé dans cette voie.

7. Une réforme de notre dispositif est en outre soumise à la double contrainte du souhait du ministère de l'économie et des finances (DGCCRF) de se retirer du contrôle des hôtels et de celui du ministère de l'intérieur de se retirer de l'instruction des demandes de classement et du classement lui-même.

En outre, le groupe de travail qui s'est réuni trois fois durant l'automne 2006 a exprimé le souhait unanime que l'État reste garant du niveau d'exigence du référentiel et que le classement lui-même soit également affermi par la « signature de l'État » regardée comme garante de la neutralité des opérations de contrôle.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

Avec plus de 18 000 établissements classés représentant plus de 610 000 chambres, les hôtels de tourisme sont un élément majeur de l'industrie touristique française. Les hôtels de tourisme enregistrent en effet plus de 192 millions de nuitées par an, emploient plus de 177 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires annuel de 15 milliards d'euros.

En France, les hôtels de tourisme sont classés en 6 catégories (0★, 1★, 2★, 3★, 4★ et 4★ Luxe). Le classement de ces établissements est fondé sur une grille de normes fixée par un arrêté ministériel du 14 février 1986 modifié.

Le but du classement est de fournir à l'ensemble des consommateurs, français ou étrangers, ainsi qu'aux prescripteurs (tours opérateurs, guides) des indications homogènes sur le niveau de confort des hôtels.

Cependant, le dispositif actuel du classement des hôtels de tourisme doit évoluer pour améliorer sa lisibilité auprès de la clientèle.

En effet, les critères de classement n'ont pas évolué depuis 1986 et s'éloignent aujourd'hui notablement des attentes des consommateurs et de l'évolution des techniques ; le classement est attribué sans limite de durée, sauf contrôles motivés par une convergence de plaintes ; la procédure, diligentée par des services déconcentrés de l'État (préfectures et DDCCRF), pourrait évoluer vers un allègement des tâches administratives et une meilleure association de la profession hôtelière.

C'est pourquoi le ministre délégué au tourisme a demandé à la direction du tourisme de réunir à l'automne 2006 un groupe de travail devant proposer des mesures réformant le classement hôtelier en le modernisant.

Le groupe de travail sur la réforme du classement hôtelier, qui regroupe des administrations (Finances, Intérieur, Tourisme), les fédérations professionnelles de l'hôtellerie, les fédérations institutionnelles du tourisme (fédération nationale des comités régionaux du tourisme, fédération nationale des comités départementaux du tourisme, fédération nationale des offices du tourisme et syndicats d'initiative), des représentants des prescripteurs de voyages (Guide Michelin, SNAV, TUI...) et des membres qualifiés, s'est réuni par trois fois les 21 octobre, 22 novembre et 21 décembre 2006.

Le groupe a divisé son calendrier de travaux en deux parties :

- pour la fin 2006, les principes du classement (procédure de classement, durée du classement et fréquence des contrôles, nombre d'étoiles, architecture du dispositif...)
- en 2007, les critères des référentiels de classement.

Le présent document est le rapport d'étape sur la première partie de ces travaux. Il a vocation à être soumis pour avis et commentaires à l'ensemble des membres du groupe de travail.

Préconisations du groupe de travail sur les grands principes du classement hôtelier

Le groupe a travaillé sur les questions de principe suivantes :

- le classement doit-il devenir obligatoire ou demeurer une démarche volontaire de l'hôtelier ?

- le classement doit-il être réétudié périodiquement et si oui, sur quelle(s) période(s) ?

- il existe actuellement 6 niveaux de classement – ce qui peut paraître beaucoup - dont deux au moins sont peu lisibles : « 0 étoile » et « 4 étoiles Luxe ». Faut-il modifier le nombre des niveaux de classement ? Leur dénomination ?

- la demande de la clientèle et des prescripteurs de voyages évolue rapidement, s'adaptant aux nouvelles techniques, aux nouvelles exigences en matière de qualité de l'accueil... Il convient de répondre à ces attentes afin de demeurer compétitif. Dans ces conditions, comment faire en sorte que la révision des critères de classement (ce qui est exigé comme équipements - prestations – niveau de confort... pour chaque niveau de classement) soit plus aisée et rapide qu'aujourd'hui ?

Un classement volontaire ou obligatoire ?

A l'unanimité, les membres du groupe de travail estiment que le classement doit demeurer une démarche volontaire de la part de l'hôtelier.

En effet, le choix de ne pas se faire classer peut être un choix rationnel : l'hôtelier ne consent pas l'effort financier nécessaire pour se mettre à niveau ; l'hôtelier ou la chaîne vise une strate de clientèle qui est indifférente au classement mais cherche une prestation bien définie apportée par ailleurs.

Il demeurera donc une catégorie d'hôtels « non classés ». C'est le consommateur qui doit faire son choix.

Une périodicité pour le classement ?

Il est un fait avéré que sur le marché hôtelier, certains établissements ne méritent plus les étoiles acquises il y a des années. Dans ces conditions, la clientèle n'est pas bien renseignée sur le niveau de prestation auquel elle peut s'attendre. Les plaintes qui en résultent portent évidemment atteinte à la crédibilité du classement.

Il en résulte une suspicion croissante sur la garantie qu'offre aujourd'hui le classement hôtelier et la clientèle a tendance à contourner cette difficulté en faisant confiance à des chaînes (qui ont leur propre démarche de qualité) ou aux préconisations inscrites dans les guides touristiques.

En outre, la demande de la clientèle évolue, sous la pression de l'évolution des techniques, des changements d'habitudes de vie, de la concurrence de l'hôtellerie étrangère... Il convient de trouver un système qui garantisse que les hôtels classés s'adaptent à l'évolution des attentes pour que le classement demeure un critère de choix reconnu.

Ainsi, le groupe de travail se rallie à l'idée que le classement devrait être accordé pour une durée déterminée. A l'issue de cette période, pour garder son classement, l'hôtel devrait renouveler la procédure intégrale de classement.

Il demeure un débat sur la périodicité du classement.

Majoritairement, les membres du groupe estiment qu'elle ne devrait pas être supérieure à 5 ans ; certains membres privilégient 3 ans ; il paraît également envisageable de graduer la périodicité du classement en fonction de son niveau (plus l'hôtel aspire à une gamme élevée, plus les critères de qualité d'accueil, subjectifs et éminemment variables, sont importants, et donc plus la périodicité du classement doit être courte).

Le groupe décide de réexaminer la question de la durée du classement lorsque les travaux sur les critères de classement seront menés, puisque les deux questions sont logiquement liées.

Modifier les catégories de classement et/ou leur dénomination ?

Aujourd'hui, les hôtels de tourisme sont classés en 6 catégories (0★, 1★, 2★, 3★, 4★ et 4★ Luxe).

Cette classification peut paraître inadéquate :

- 6 catégories peut paraître excessif, alors qu'un grand nombre de pays européens a opté pour cinq classes

- la catégorie 4★ Luxe paraît peu lisible, d'autant que dans les pays voisins existe plutôt une catégorie 5★ mieux connue des touristes étrangers

- l'appellation « Palace » est une appellation commerciale qui n'a guère de sens dans les catégories de classement hôtelier française. Or, là encore, le « Palace » est un produit connu et recherché d'une partie de la clientèle internationale, sur un marché très fortement concurrentiel

- la catégorie 0★ (en réalité « hôtel classé de tourisme») paraît étonnante, du moins d'un point de vue marketing.

La création de ce niveau de classement répond à des considérations historiques : au moment où la France modernisait son industrie touristique, l'objectif était de tirer « vers le haut » un certain nombre d'hôtels en assortissant leur classement d'avantages fiscaux. Cette justification semble obsolète.

Pour autant, ce niveau de classement correspond à un type d'hôtel et à une catégorie de clientèle bien présents : les hôtels classés 0★ représentent 12% du parc dont 1 400 hôtels indépendants et 400 hôtels de chaînes. Ces hôtels indépendants sont surtout situés en zone rurale, sont de petite capacité et le plus souvent des hôtels restaurants ; ils n'ont vraisemblablement pas les moyens d'accéder à la catégorie 1★. Les hôtels de chaînes classés 0* sont de type « Formule 1 », pour lesquelles la demande, notamment de la clientèle familiale, ne se dément pas.

Il paraît donc difficile, à ce stade, d'envisager de supprimer la catégorie « sans étoile » mais il est possible de la modifier.

Le groupe propose donc, dans sa majorité :

- de garder 6 niveaux de classement
- de créer une catégorie 5★ par suppression de la catégorie 4★ Luxe
- de rebaptiser la catégorie « hôtel de tourisme » ou 0★ en « classe budget » ou « classe Éco », ce qui serait de nature à mieux renseigner la clientèle sur le niveau de prestations offert
- de reporter la question de la création d'une catégorie « Palace » au moment de l'examen de la révision des critères de classement, c'est-à-dire au moment où le groupe examinera ce que pourrait être le référentiel (a priori très exigeant) d'une telle catégorie.

Assouplir la procédure de révision périodique des critères de classement ?

Les critères des différents niveaux de classement actuel datent du 14 février 1986. Au cours de ces 21 ans, la grille des critères de classement n'a pratiquement pas évolué alors même que son vieillissement apparaissait de plus en plus patent au regard des attentes de la clientèle.

En effet, toute révision des critères de classement induit des répercussions économiques significatives (risques de perte de classement ou de frais de mise à niveau importants pour un certain nombre d'hôtels qui sont « à la limite ») ; ce jeu d'acteurs rend malaisé l'aboutissement de cette modernisation des critères, à moins qu'une procédure souple et régulière de révision soit mise en place.

Le groupe de travail se prononce pour la mise en place d'une telle procédure souple et régulière, qui serait au nombre des missions d'un « groupement d'intérêt économique (GIE) classement » (v. plus bas), les critères de classement demeurant in fine approuvés par l'État (arrêté).

Le groupe estime intéressant de faire une distinction entre :

- des évolutions obligatoires des critères de classement assorties d'une date de mise en œuvre laissant aux hôteliers le délai suffisant pour réaliser les investissements requis

- des préconisations d'adaptation de l'offre hôtelière aux demandes nouvelles de la clientèle. Ces préconisations seraient une indication faite au marché mais sans obligation de mise en œuvre. Elles auraient cependant vocation à devenir à terme un élément obligatoire du classement, une fois que le marché aurait de lui-même fait évoluer son offre dans le sens préconisé.

Le groupe met cependant en garde contre une révision continue des critères qui induirait pour les hôteliers de forts effets pervers : investissements à répétition, campagnes rapprochées de travaux dans les établissements... Les critères de classement doivent évoluer périodiquement, mais suivant un rythme économiquement réaliste, au même moment pour tous les établissements d'une classe et de façon prévisible.

Préconisations du groupe de travail sur la procédure de classement

Rappel sur la procédure actuelle de classement

Les critères de classement sont établis par arrêté du ministre chargé du tourisme.

La demande de classement est adressée, par l'exploitant de l'établissement, au préfet du département d'implantation de l'hôtel.

Une visite de contrôle est effectuée par les services de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La décision de classement est prise par un arrêté du préfet après avis de la commission départementale d'action touristique.

Un hôtel de tourisme classé peut, en cours d'exploitation, faire l'objet d'un classement dans une catégorie supérieure à la demande de son exploitant. La procédure suivie est identique à celle prévue pour le classement initial.

Des sanctions peuvent être prononcées contre un établissement dès lors que l'exploitation cesse d'être assurée dans des conditions satisfaisantes d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle. Les sanctions sont essentiellement l'avertissement, la radiation temporaire de la liste des hôtels de tourisme et la radiation définitive.

Un état garant

Le classement hôtelier français est, malgré ses imperfections actuelles, un moyen d'identification de l'offre hôtelière reconnu tant par les consommateurs que par les professionnels du fait qu'il est garanti par l'État.

Afin de préserver la qualité et l'impartialité du classement des hôtels de tourisme, il apparaît indispensable à la majorité des membres du groupe que l'État en demeure le garant, notamment pour :

- fixer les critères de classement
- garantir l'impartialité de la procédure de classement.

Les exemples étrangers où le classement est laissé à la diligence de la profession ou à celle d'entités administratives régionales sont parlants : la clientèle estime que ce classement n'est pas lisible et à terme la compétitivité de ces pays en termes d'offre hôtelière s'en ressent.

Deux membres du groupe de travail (ministère de l'Intérieur et ministère des Finances) sont cependant d'avis que l'État moderne n'a plus sa place dans une procédure de classement hôtelier qui devrait être laissée entière à la diligence de la profession, s'agissant essentiellement d'une démarche de marketing.

Une réforme de la procédure de classement : proposition de création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) chargé d'organiser le classement hôtelier

Dès le début de travaux, le ministère des Finances (DGCCRF) et le ministère de l'Intérieur (DMAT) ont indiqué qu'ils ne souhaitent plus intervenir dans la procédure du classement hôtelier, ni pour assurer les contrôles préalables au classement (aujourd'hui la DDCCRF) ni pour instruire les demandes et prononcer la décision de classement (aujourd'hui le préfet de département).

Les représentants de la profession hôtelière ont majoritairement exprimé le souhait d'être davantage associés à la procédure de classement.

Le groupe de travail a pris note qu'un nouveau dispositif posera la question de la prise en charge des coûts.

Le montant éventuellement à la charge de l'hôtelier serait à définir en fonction de son « retour sur investissement » : offre de prestations nouvelles en échange du classement, avantage fiscal...

Ce coût sera sans doute différent en fonction du niveau de classement auquel l'hôtelier aspire (à mesure que l'on monte en gamme le nombre et la finesse d'appréciation des grilles critères à examiner augmenterait aussi). Il ne pourra être réellement déterminé que lorsque le groupe se penchera sur l'évolution des critères.

Le groupe de travail a donc étudié les mesures possibles correspondant à ces attentes, et notamment la mise en place d'un organisme national multipartite qui aurait une personnalité juridique (groupement d'intérêt économique (GIE)) et qui se verrait confier l'organisation générale du classement.

a) Les missions d'un GIE

➔ Organiser les conditions du classement hôtelier en France :

- choisir les prestataires qui diligenteront sur le terrain les contrôles préalables au classement (ces prestataires ne devront avoir aucun lien capitalistique ou commercial direct ou indirect avec le secteur hôtelier)
- analyser les propositions de ces prestataires et prononcer le classement des hôtels
- procéder au classement (via le délégué régional au tourisme en tant que délégué du GIE)
- proposer aux adhérents du GIE des prestations découlant de ses missions de base

→ Proposer au ministre chargé du tourisme (l'État prendrait en fin l'arrêté fixant les critères) une évolution des critères de classement des hôtels :

- proposer des modifications à rendre obligatoires avec un délai de préavis
- sur la base de l'observation de l'offre et de la demande d'hébergement hôtelier en France et à l'étranger, suggérer des évolutions qui ne deviendraient obligatoires qu'à l'issue d'un nouvel examen par le GIE et après analyse du marché et selon un délai à préciser

→ Offrir des prestations aux hôteliers classés :

- débriefing de l'audit de classement
- publication de la liste des hôtels classés sur un site internet
- publication de la liste des critères sur un site internet
- information sur les réclamations et préconisations de la clientèle et des prescripteurs faites sur le site internet
- recueil et traitement statistiques
- possibilités de « liens » vers les sites des hôtels et les grands sites de réservation

→ Offrir des prestations à la clientèle des hôtels :

- liste des hôtels classés sur un site internet
- gestion des réclamations sur un site internet

On peut réserver la possibilité qu'à terme ce GIE soit chargé d'autres procédures de classement et de la gestion de marques de Qualité de service dans le domaine de tourisme. En tout état de cause, à l'issue d'une période transitoire d'une durée maximale de trois ans après sa création, les statuts du GIE seraient revus.

b) L'organisation d'un GIE

Le GIE, dont les hôtels classés seraient membres, serait composé d'un conseil comprenant cinq collèges représentant l'ensemble des parties concernées par le classement hôtelier soit :

- Collège État (ministères chargés du tourisme, du budget, de la consommation)
- Collège des syndicats professionnels représentant les hôteliers
- Collège des institutionnels du tourisme (fédération nationale des comités régionaux du tourisme, fédération nationale des offices du tourisme et syndicats d'initiative, CCI)
- Collège des représentants des clientèles (associations de consommateurs, agences de voyage, tour opérateurs, guides, etc.)
- Collège des personnalités qualifiées

Ce GIE disposerait d'une part d'une structure nationale chargée :

- de déterminer la politique générale du GIE
- d'établir les modalités de l'instruction et du contrôle des classements
- de sélectionner les prestataires chargés de l'instruction et du contrôle des classements
- de proposer à l'État une évolution des critères de classement (soit obligatoire soit sous forme de suggestion au marché)
- de disposer de services opérant les prestations de gestion du site internet, de gestion des réclamations ou suggestions des clients
- de recueillir, traiter et faire connaître les statistiques du secteur hôtelier,

d'autre part de structures régionales ou interrégionales qui :

- recevraient de la part des hôteliers les demandes de classement
- organiseraient, avec les prestataires sélectionnés par la structure nationale, l'instruction initiale, le renouvellement et les contrôles de ces classements
- analyseraient leurs propositions, proposeraient puis procéderaient au classement (via le délégué régional au tourisme qui serait également délégué du GIE)
- feraient remonter toutes informations utiles vers le niveau national, notamment en ce qui concerne l'amélioration des procédures de classement, l'évolution des critères, l'analyse de la demande et des réclamations des clients

c) Le financement du fonctionnement de la procédure de classement par le GIE

Le financement de ce GIE serait assuré par :

- les hôtels classés, qui seraient membres du GIE et paieraient une cotisation
- l'État, pour des montants calculés sur la base du coût des missions assurées aujourd'hui par ses services pour le classement hôtelier – au moins au démarrage de la procédure nouvelle – ou par mise à disposition de personnels (ex : les délégués régionaux au tourisme). La part État pourrait être déterminée par une inspection conjointe (inspection générale de l'administration – inspection générale des finances – inspection générale du tourisme) chargée d'analyser le coût que représente aujourd'hui le classement hôtelier pour ces ministères
- éventuellement les départements et les régions ?
- éventuellement l'INSEE (dans la mesure où le recueil de données statistiques sur l'hôtellerie pourrait être opéré via le GIE) ?

Le financement de la nouvelle procédure de classement, intégrant la donnée nouvelle du coût du classement pour l'hôtelier (assorti éventuellement d'un avantage fiscal), doit faire l'objet d'une analyse spécifique sous la forme d'un « business plan » pour assurer la soutenabilité économique de cette nouvelle organisation.

*

Le présent document constitue un projet établi par les services de la direction du tourisme. Il est soumis à l'avis des membres du groupe de travail et n'engage en aucune manière le ministère du tourisme.

PIECES JOINTES A L'ANNEXE III

Pièce jointe n° 1

Procédure actuelle de classement des hôtels de tourisme

En France, les hôtels de tourisme sont classés en 6 catégories (0★, 1★, 2★, 3★, 4★ et 4★ Luxe). Le classement de ces établissements est fondé sur une grille de normes fixée par un arrêté ministériel du 14 février 1986 modifié.

Le but du classement est de fournir à l'ensemble des consommateurs, français ou étrangers, des indications claires sur le niveau de confort des hôtels.

DEFINITION

Un hôtel de tourisme est un établissement commercial d'hébergement qui offre des chambres ou des appartements meublés à une clientèle qui effectue un séjour à la journée, à la semaine ou au mois mais qui, sauf exception, n'y élit pas domicile.

Procédure de classement

Le classement des hôtels de tourisme n'est pas obligatoire.

La demande de classement est adressée, par l'exploitant de l'établissement, au préfet du département d'implantation de l'hôtel. Il s'effectue au moyen d'un formulaire « cerfa » n°20 000*01.

Une visite de contrôle est effectuée par les services de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La décision de classement est prise par un arrêté du préfet après avis de la commission départementale d'action touristique.

Des dérogations exceptionnelles aux normes fixées peuvent être accordées par le préfet pour tenir compte des conditions particulières d'exploitation de certains établissements ou des difficultés techniques graves rencontrées.

Le classement de l'hôtel est signalé par l'apposition d'un panneau correspondant à la catégorie de classement.

Un hôtel de tourisme classé peut, en cours d'exploitation, faire l'objet d'un classement dans une catégorie supérieure à la demande de son exploitant. La procédure suivie est identique à celle prévue pour le classement initial.

En outre, des sanctions peuvent être prononcées contre un établissement dès lors que l'exploitation cesse d'être assurée dans des conditions satisfaisantes d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle. Les sanctions sont essentiellement l'avertissement, la radiation temporaire de la liste des hôtels de tourisme et la radiation définitive.

Pièce jointe n° 2

Historique du classement

La loi du 7 juin 1937 et son décret d'application du 20 juin 1937, qui organisaient le classement réglementaire des hôtels de tourisme, ont été abrogés par la loi n°334 du 4 avril 1942. Ce texte est la base légale du décret 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et des restaurants et de l'arrêté du 14 février 1986 qui fixent actuellement les normes et la procédure de classement des hôtels de tourisme.

Toutefois, les normes définies par la loi de 1942 et ses premiers textes d'application ont évoluées plusieurs fois en 67 ans.

Ainsi, l'arrêté pris en application de la loi de 1942 fixant les normes et la procédure de classement des hôtels et des restaurants n'a été signé que le 24 juin 1950 et publié au journal officiel le 7 juillet de cette même année.

L'arrêté de 1950 classait les hôtels en 4 catégories de une étoile à quatre étoiles. Les catégories 1, 2 et 3 étoiles étaient chacune divisées en sous-catégories A, B et C. La catégorie 4 étoiles était divisée en 4 sous-catégories A, B, C et Luxe (soit au total 13 catégories et sous-catégories).

Dès 1953 l'arrêté de 1950 est abrogé par un arrêté du 14 avril 1953. Ce texte reprend les mêmes catégories et sous-catégories que l'arrêté de 1950.

Onze ans passent avant que les normes de 1953 soient révisées par l'arrêté du 14 juin 1964 relatif aux normes et à la procédure de classement des hôtels, relais et motels de tourisme.

La procédure du classement des hôtels est révisée par le décret n°66-371 du 13 juin 1966. Ce texte abroge par ailleurs 11 articles de la loi de 1942. Le décret de 1966 demeure le fondement réglementaire de l'arrêté du 14 février 1986 jusqu'à la promulgation de la partie réglementaire du code du tourisme.

Il est créé une catégorie d'établissements d'hébergement touristique dénommé « hôtels rattachés tourisme » par un arrêté du 7 mars 1978. Ce texte crée une nouvelle catégorie sans étoile (0★) dans le classement des hôtels de tourisme.

L'arrêté du 22 juillet 1983 modifie l'arrêté du 16 décembre 1964 et les hôtels-résidences en résidences de tourisme.

Les normes et la procédure de classement des hôtels de tourisme fixées par l'arrêté du 16 décembre 1964 sont réformées par l'arrêté du 14 février 1986. Ce texte, qui a été modifié successivement en 1988, 1989, 1991 et 1992, est toujours en vigueur à ce jour.

Le code du tourisme, créé par l'ordonnance n°2004-1391 du 20 décembre 2004, reprend les principales dispositions législatives et réglementaires relatives au classement hôtelier.

Pièce jointe n° 3

Données économiques

Au 1^{er} janvier 2006, le nombre d'hôtels de tourisme était de 18 085 établissements pour 613 800 chambres soit une moyenne de 33,9 chambres par établissement.

Au 1^{er} janvier 1985, il y avait 19 859 hôtels de tourisme qui totalisaient 506 375 chambres soit une moyenne de 25,2 chambres par établissement. Sur 20 ans le nombre d'établissements a diminué de 1774 unités soit - 8,9 % alors que le nombre de chambres augmentait de 117 133 unités soit + 23,6%.

La répartition entre les différentes catégories d'établissements est marquée par une domination des hôtels 2 ★ qui représentent plus de la moitié des établissements classés. En terme de capacité les chambres des hôtels 2 ★ dominent le marché avec 46 % des chambres.

Dans le haut de gamme les hôtels 4 ★ et 4 ★ L comptent 4 % du nombre des établissements et 9% du nombre des chambres.

Les hôtels classés tourisme avec ou sans restaurant génèrent un chiffre d'affaires de 15,2 milliards d'€uros en 2004 soit 23,1% du chiffre d'affaires des entreprises du tourisme (source Mémento du tourisme).

La valeur ajoutée pour ces établissements est de 7,4 milliards d'€uros soit 26,7% de la valeur ajoutée des entreprises du tourisme (source Mémento du tourisme).

En 10 ans le chiffre d'affaires des hôtels a augmenté de 48 %

L'effectif moyen des hôtels de tourisme avec restaurant est de 8,1 emplois et de 4,6 dans les hôtels de tourisme sans restaurant.

Le taux de salarisation est de 93,9 % dans les hôtels de tourisme avec restaurant et de 90% dans les hôtels de tourisme sans restaurant.

Les effectifs salariés des hôtels de tourisme étaient en 2005 (mémento du tourisme) de 178 606. Ils sont en croissance constante depuis dix ans.

Le taux d'occupation des hôtels de tourisme est en moyenne de 59,1% toutes catégories confondues. Le taux d'occupation le plus faible concerne la catégorie 1 ★ (54,4%) et le plus fort la catégorie 0 ★ (65,1%).

Pièce jointe n° 4

Membres du groupe de travail sur la réforme du classement hôtelier

Première étape « principes et procédure du classement »

Représentants de l'administration et assimilés

- Ministère délégué au tourisme - Direction du tourisme
- Ministère des finances - Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- Ministère de l'intérieur – DMAT
- Ministère délégué au tourisme - Maison de la France
- Ministère délégué au tourisme - ODIT France

Fédérations institutionnelles

- Fédération nationale des comités régionaux du tourisme
- Fédération nationale des comités départementaux du tourisme
- Fédération nationale des offices du tourisme et syndicats d'initiative

Représentants du secteur hôtelier

- **Confédération des Professionnels Indépendants de l'Hôtellerie(CPIH)**
- **Fédération Autonome Générale de l'Industrie Hôtelière Touristique (FAGIHT)**
- **Groupement national des chaînes hôtelières (UMIH/GNC)**
- **Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs (SYNHORCAT)**
- **Union des Métiers et des Industries Hôtelières (UMIH)**
- Logis de France
- Relais et Châteaux
- Hôtel Piazza Athénée

Représentants des prescripteurs

- CETO
- SNAV
- Touristik Union International (TUI)
- Guide Michelin

Autres membres qualifiés

- Comité pour la modernisation de l'hôtellerie française
- Assemblée des chambres du commerce et de l'industrie

ANNEXE IV

**NOTE SUR LES TEXTES REUNIS DANS LE CODE DU TOURISME
DONT LA MODIFICATION SERAIT NECESSAIRE OU
SOUHAITABLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS
DU PRESENT RAPPORT**

1. **Le régime législatif en vigueur** ne semble pas faire obstacle directement à la mise en œuvre des propositions de la mission. Si, par souci d'efficacité, le Gouvernement renonce à toute modification ou amendement de ce régime, la réforme devra d'une part entraîner une réflexion sur le régime ultérieur de sanction des infractions commises vis-à-vis des règles de classement hôtelier. Elle doit d'autre part respecter un certain nombre de définitions et de régimes d'attributions de compétences à caractère législatif.

1.1. Les poursuites et la sanction des infractions

L'article 1^{er} de la loi n° 66-965 du 26 décembre 1966 (article L. 311-8 du Code du Tourisme) dispose que les infractions aux dispositions applicables en matière de classement (mais aussi de prix) des hôtels sont constatées et poursuivies dans les conditions fixées par les articles L 450-1 à L 450-3 du Code du Commerce.

Cet article L 450-1 du Code du Commerce précise que les enquêtes afférentes à ces infractions commises ou présumées sont effectuées par des « fonctionnaires habilités à cet effet par le ministre chargé de l'économie. » Dans cette dernière phrase, chaque mot compte et notamment le mot fonctionnaire. Sans modification législative sur ce point, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ne peut pas externaliser ce travail d'enquête et pas non plus habiliter des bureaux d'études privés pour faire ce travail.

Dès lors que l'on pénètre dans le cycle des poursuites judiciaire, l'exigence est encore plus forte : seuls des fonctionnaires de catégorie A du ministère chargé de l'économie, spécialement habilités par le Garde des Sceaux, peuvent recevoir des commissions rogatoires (article 45 de l'Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986).

1.2. Les sanctions administratives

Nous ne sommes plus dans le domaine législatif mais réglementaire : si le Gouvernement retire aux Préfets leurs attributions en matière de classement, il doit également les leur retirer en matière de déclassement et de sanction et donc abroger les dispositifs prévus aux articles 4, 12 et 13 de l'arrêté ministériel du 14 février 1986 et les remplacer par d'autres dispositions.

Les règles actuelles stipulent en effet :

- Que le refus de visite opposés aux agents de la DDCCRF (ou à d'autres agents administratifs habilités) entraîne la radiation de la liste des établissements classés de tourisme.
- Que le préfet peut prononcer le déclassement ou la radiation de la liste des établissements classés pour défaut ou insuffisance grave d'entretien de l'immeuble et des installations et, d'une façon générale, lorsque l'exploitation cesse d'être assurée dans des conditions satisfaisantes d'accueil, de moralité et de compétence professionnelle.
- De la même façon, il conviendra de ne plus prévoir que toutes les réclamations faisant état de tels manquements soient systématiquement soumises au préfet.

1.3. Les définitions formulées par la loi

C'est quelquefois de façon très récente (Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006) que le législateur a tenu à définir lui-même ce qu'était précisément une chambre d'hôte ou encore un refuge de montagne.

Dans le travail de codification, de nombreuses définitions, souvent insérées dans de simples arrêtés, ont été reclassées dans la partie décrétable du Code du Tourisme : il en va ainsi des villages de vacances, des maisons familiales de vacances et des habitations légères de loisirs ; Il en va de même de l'hôtel (art. D 311-5).

Un travail de réforme de la classification des hébergements touristiques doit donc s'appliquer nécessairement – et avec des procédures distinctes et des objectifs voisins mais pas identiques, à chaque type d'hébergement faisant l'objet d'une définition juridique ...en commençant par les hôtels.

1.4. De par la loi, la détermination et la mise en œuvre des procédures de classement – notamment des hôtels – relève de la responsabilité de l'État et seulement de l'État.

Ce principe est clairement énoncé par le législateur dans l'article 2 de la loi du 23 décembre 1992. Il en va de même et de façon explicite pour : les terrains de camping et de « caravanage », pour les « parcs résidentiels de loisirs exploités sous régime hôtelier », pour les villages de vacances et même (loi du 14 avril 2006) pour les meublés de tourisme.

C'est donc à bon escient que la mission a proposé que le référentiel reste comme aujourd'hui fixé par arrêté ministériel et que les étoiles soient décernées (ou retirées) au nom de l'État. De la même façon il incombe donc au pouvoir réglementaire de décrire avec précision toutes les nouvelles procédures d'attribution, de sanction, de contrôle, de recours et de traitement des plaintes des consommateurs, s'il veut respecter l'esprit de la loi. De même, les organismes privés qui seraient en mesure d'instrumenter au nom de l'État devront agir sous le régime d'une délégation de service public, sans doute dans le cadre d'un cahier des charges, et être agréés préalablement à cette fin.

2. Modifications de textes réglementaires concernant les institutions déconcentrées.

- 2.1. Décret n° 60-1161 du 02 novembre 1960, article 2, alinéa 8 : il ne paraît plus utile, dans les nouvelles procédures proposées par la mission, que le délégué régional au tourisme ait pour mission d'émettre un avis sur les demandes de classement présentées par les hôtels, pas plus que sur les réclamations et les éventuelles sanctions en rapport avec le respect du référentiel.
- 2.2. Il conviendrait également de modifier le texte de l'article 1 du décret n° 98-149 du 3 mars 1998 relatif au rôle consultatif de la commission départementale d'action touristique en matière de classement des hébergements touristiques.
- 2.3. l'article 2 du même décret de 1998 devrait être sérieusement remanié si l'on souhaite rénover le fonctionnement des commissions départementales d'action touristiques : trois formations distinctes paraissent un système très lourd, alors qu'une seule suffirait ; un nombre de commissaires permanents réduit à 20 ou 25 paraît suffisant ; les règles de quorum (article 6) pourraient être laissées à l'appréciation des Préfets ou être définies le cas échéant dans le règlement intérieur de chaque CDAT.
- 2.4. l'article 3 alinéas 2 du décret N° 66-371 du 13 juin 1966 (article R 311-8) devrait également être modifié : la demande de classement de l'exploitant ne devrait plus être adressée au préfet du département, si celui-ci n'est plus compétent pour la faire instruire et y donner suite. Il en va de même le cas échéant de l'article 7 de l'arrêté du 14 février 1986 (compétence du préfet, après avis de la CDAT, pour prendre la décision de classement). Au contraire, l'article 13 du même arrêté (art. R 311-19) pourrait être modifié seulement dans sa forme, si l'on décide de conserver à la CDAT, son rôle d'examen des recours gracieux.

3. La Corse.

Les propositions de l'audit de modernisation ne seront pas directement et totalement applicables à la Corse, sauf modification de la loi ou sauf délibération favorable de l'Assemblée de Corse. En effet, l'ordonnance 2004-1391 du 20 décembre dispose en son article 4 (5°) que par dérogation au Code du tourisme, l'Assemblée de Corse détermine les règles de procédures relatives à l'instruction des demandes de classement des hôtels, des villages de vacances et des appartements et chambres meublés. Les décisions de classement sont prises par arrêté du président du conseil exécutif de Corse.

ANNEXE V

Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Pierre CHAMBU, chef du bureau, commerce et artisanat à la DGCCRF
Virginie GALLERAND, bureau du commerce et de l'artisanat

Ministère du tourisme

Alain BODON, directeur de cabinet
Michel CHAMPON, directeur du tourisme
Frédéric PIERRET, ancien directeur du tourisme

Organisation mondiale du tourisme (OMT)

Francesco FRANGIALLI, secrétaire général

Maison de la France

Thierry BAUDIER, directeur général Maison de la France
Florence AKAR, chef de service stratégie et prospective

ODIT France

Christian MANTEI, directeur général

Confédération des Associations nationales de l'hôtellerie, de la restauration, des cafés et établissements similaires (HOTREC)

Christine PUJOL, représentante de l'HOTREC en France, hôtelière à Carcassonne

Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (UMIH)

André DAGUIN, président confédéral

Confédération des professionnels indépendants de l'hôtellerie (CPIH)

Jean-François GIRAULT, président confédéral
Martine CROHARE, juriste
Jacques FREALLE, président des hôteliers

Syndicat National des Hôteliers Restaurateurs Cafetiers Traiteurs (SYNHORCAT)

Michel CADIN, président de la section des hôtels indépendants
Ludovic CORPECHOT, directeur général, Hôtel Napoléon, Paris
Michèle LECOUTRE, Présidente de la commission juridique, hôtelière à Paris

Fédération autonome générale de l'industrie hôtelière touristique (FAGIHT)

M. Jacques JOND, président

Syndicat National des Agences de Voyages (SNAV)

M. Georges COLSON, président du SNAV

M. Ralph ZIMEN, administrateur du SNAV

Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie

M. Jean-François BERNARDIN, président

M. André MARCON, premier vice-président

Personnalités qualifiées

M. Paul DUBRULE, ancien co-président du groupe ACCOR, ancien président de Maison de la France

M. Daniel PARIS, directeur des relations institutionnelles au Groupe ACCOR

M. Rémy JOMAT, chargé d'affaires, Michelin cartes et guides

M. Gaëtan BISSON, directeur qualité du groupe ACCOR

M. Roger MAHOUDEAU, président de la Chambre de commerce et d'industrie d'Indre-et-Loire

Déplacements en France

Puy-de-Dôme

M. Jean-Pierre CAZENAVE-LACROUTS, secrétaire général de la préfecture

Mme Josiane LANGLADE, préfecture

M. MULLER, la taverne de Maître Kanter (membre CDAT)

M. ESBELIN, hôtelier le relais des Puys à Orcines (membre CDAT)

M. JULIEN, ancien président de la fédération de l'hôtellerie (membre CDAT)

Melle RENDU, délégué régional du tourisme par intérim

M. GORCE, élu CCI et hôtelier

M. CARTELET, directeur de la DDCCRF

M. DUVAL, contrôleur DDCCRF

M. GORON, chef de service de l'aménagement et du développement des territoires, DDE

M. BALAGE, chef du bureau Pilotage et droits des sols, DDE

Hautes-Pyrénées

M. Emmanuel BERTHIER, préfet

M. Galdéric SABATIER, secrétaire général de la préfecture

M. GIORA, délégué régional au tourisme Midi-Pyrénées

M. ATTARD, président du syndicat départemental de l'hôtellerie

M. Gerard CHERRIER, directeur de la DDCCRF

Mme ESTRADA, responsable de Hautes-Pyrénées Tourisme (conseil général)

M. DORSANT, adjoint au DDE

M. BOUTIARES, CCI des Hautes-Pyrénées

Mme MADRACH, DDJSL

Sarthe

M. Michel CAMUX, préfet
M. Martin JAEGER, secrétaire général de la préfecture
M. Jean BERTHIER, délégué régional au tourisme, Pays de la Loire
M. Francis KIRSCHEN, directeur de la DDCCRF
M. Gilles FERRAND, contrôleur DDCCRF
M. Dominique PERRIN, adjoint de direction, comité départemental du tourisme de la Sarthe (conseil général)
M. Bernard LE ROYER, président de l'union départementale des offices de tourisme

Loir et Cher

M. Pierre POUËSSEL, préfet
M. Yvan CORDIER, secrétaire général de la préfecture
Mme Millet, vice-présidente du conseil général
M. Patrick CHRETIEN, délégué régional au tourisme, Centre
Marie-Agnès DUBAELE, DDCCRF
Mme VALOIS, hôtelière à Blois
Mme SCHENCK, instructrice des dossiers de classement des gîtes ruraux
M. BELLANGER, hôtelier
M. Daniel BESNARD, président de l'association Vacances Vertes
M. Jacques FREALLE, président départemental des hôteliers (CPIH)
Mme SANLIERE, présidente des syndicats d'initiative
M. DOUIN, directeur du comité départemental du tourisme
M. MARTINET, CCI

Alpes-Maritimes

M. Jean-Charles GERAY, sous-préfet de Nice Montagne
M. Dominique SALOMON, délégué régional au tourisme, Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. Yves RIPERT, directeur départemental, DDCCRF et Mme PERENNE
Mme Murielle AUNEAU, DDE
M. Dominique ESTEVE, président CCI Nice Côte d'Azur
M. Jean-François AGOSTINI, CCI Nice Côte d'Azur
M. TSCHANN, président du syndicat des hôteliers de Nice Côte d'Azur
M. Michel CHEVILLON, hôtelier à Cannes
M. Philippe LE VEN, hôtelier, président de l'UMIH 06 et M Christian ROUSSEL, directeur de l'UMIH 06
M. FARAUT, gîtes de France
M. Dominique CHARPENTIER, Directeur du comité régional du tourisme Côte d'Azur
DDCCRF
M. le colonel CALATAYUD, SDIS

Déplacements à l'étranger

Autriche

Gabriele LEITNER, directrice de la branche hôtellerie à la Chambre économique fédérale d'Autriche
Thomas REISENZAHN, secrétaire général de l'Union autrichienne des hôteliers
Vincent GUITTON, conseiller, chef de la mission économique
François BOUILLON, attaché commercial, mission économique

Espagne

Madrid

Andrés CONTRERAS SERRANO, sous-directeur de coopération et coordination touristique, Secrétariat général du tourisme

Valentin UGALDE DROVE, directeur de la confédération espagnole des hôteliers et logements de tourisme (CEHAT)

Ramon ESTALAYA, secrétaire général de la confédération espagnole des hôteliers et logements de tourisme (CEHAT)

Patrick GOYET, directeur de Maison de la France pour l'Espagne et le Portugal
Marc MAUPAS OUDINOT, ministre conseiller, chef de la mission économique

Barcelone

Generalitat de Catalunya

Emili VALDERO MORA, conseiller de la présidence délégué au tourisme (responsabilité de type ministériel au niveau de la Catalogne)

Joan ABAD, sous-directeur général de la réglementation touristique

Idume FONT, sous-directeur général pour la programmation touristique

Levis BELLIDO, chef de bureau, direction des établissements touristiques

Merie ESCRICHS, chef de bureau, tourisme en Catalogne

Anne-Marie FABRE, directrice de Maison de la France Barcelone

