



TOURISME ET COLLECTIVITÉS

Compétences tourisme : quelle répartition entre État, région, département et bloc communal ?

par François Benech 422

«Promotion touristique, dont la création d'offices de tourisme» : le rôle des EPCI-FP

par François Benech 426

Offices de tourisme : quel mode de gestion privilégier ?

par Mathilde Delaunay 429

Polices administratives et tourisme : de la sécurité du touriste à l'encadrement de son comportement

par Farid Belacel 434

Tourisme et laïcité

par Marc Frangi 438

Le point sur... le financement de la compétence tourisme

par Matthieu Houser 442

Plus de 89 millions de touristes étrangers ont visité la France en 2018, d'après les derniers chiffres de la Direction générale des entreprises (juill. 2019), la France conservant ainsi sa première place mondiale. C'est notamment la découverte du patrimoine culturel français qui occupe une place importante dans les activités de loisirs des touristes étrangers au cours de leur séjour en France. On le sait, le secteur touristique est un élément clé de la croissance française et de la valorisation des territoires. Mais, depuis les lois Maptam et NOTRe, il peut paraître très complexe de savoir « qui fait quoi » en matière touristique et surtout qui est compétent ! Le dossier de l'AJCT dédié au tourisme dresse un état des lieux de la répartition de cette compétence partagée et des points de vigilance entourant la question de la promotion touristique. « Qui fait quoi ? », certes, mais également « comment ? » : quel mode de gestion privilégier pour l'office de tourisme ? Quels sont les pouvoirs de police du maire pour encadrer l'activité touristique ? Enfin, quels en sont aujourd'hui les sources de financement ?

COMPÉTENCES TOURISME : QUELLE RÉPARTITION ENTRE ÉTAT, RÉGION, DÉPARTEMENT ET BLOC COMMUNAL ?

par François Benech

Avocat, chargé d'enseignement à l'université Paris-Saclay

À l'exception de certaines activités de contrôle dévolues à l'État, le code du tourisme n'attribue pas de compétence exclusive aux collectivités publiques des différents niveaux. Le premier article du code l'annonce : l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée (C. tourisme, art. L. 111-1). De nombreux commentateurs y voient des zones de flou, des risques de concurrence, et le juge des comptes a déjà souligné l'écueil d'une dispersion des deniers publics.

Mais le développement touristique est une activité complexe, faite d'histoire, de culture et de promesses de gains propres à chaque territoire. Les résistances au transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme », opéré par la loi NOTRe¹ avec un retour en arrière annoncé dans le projet de loi dit « Engagement et proximité »² pour les stations classées, le montrent bien.

En somme, l'organisation générale du tourisme en France reste le reflet du partage général des compétences adopté par les lois de décentralisation. Le code du tourisme dessine les cercles de compétences de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements en assumant qu'ils se recoupent en plusieurs points.

■ Compétences de l'État

Le tourisme relève actuellement du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et de son secrétaire d'État qui disposent, à ce titre, du service central de la Direction générale des entreprises³. Sous le contrôle de ce ministère, la Direction générale des entreprises assure la tutelle de l'agence nationale pour les chèques-vacances et du groupement d'intérêt économique (GIE) « Atout France, agence de développement touristique de la France » (v. ci-dessous). Ainsi organisé, l'État exerce des activités de contrôle, définit la politique nationale du tourisme et conduit les opérations de promotion touristique nationale.

Contrôle des équipements, organismes et activités touristiques

La compétence de l'État en matière de tourisme la mieux délimitée et sans doute la plus naturelle consiste à exercer un pouvoir de contrôle : l'État détermine et met en œuvre les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques (C. tourisme, art. L. 121-1, al. 2).

Au niveau central, il définit à ce titre les procédures et les critères de classement des hôtels, des résidences de tourisme, des terrains de camping et caravanage, et il confie les décisions à prendre à l'organisme Atout France qui relève de sa tutelle (C. tourisme, art. L. 311-6, L. 321-1, et L. 332-1).

Il accorde les dénominations de « commune touristique » au titre d'une décision déconcentrée, et il classe par décret les « stations de

tourisme » (C. tourisme, art. R. 133-32 à R. 133-60). L'État est également en charge du classement des offices de tourisme. Il en fixe les critères au niveau central (C. tourisme, art. D. 133-20) et confie les décisions aux préfets (art. D. 133-24)⁴.

Enfin, l'État contrôle les capacités des personnes, publiques ou privées, qui se livrent à des activités de vente de voyages ou de séjours touristiques par la procédure d'immatriculation auprès de l'organisme Atout France (C. tourisme, art. L. 211-18 et L. 141-3).

À un niveau déconcentré, le ministre chargé du tourisme dispose des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE ; C. tourisme, art. R. 122-29) qui ont intégré et remplacé les anciennes délégations régionales du tourisme (DRT). Les DIRECCTE vérifient que les entreprises du secteur touristique respectent les règles du code du travail (les modalités de recours aux saisonniers et leurs rémunérations par exemple), la libre concurrence (contrôle des pratiques tarifaires) et la protection des consommateurs (contrôle des conditions générales de vente des hôteliers et hébergeurs par exemple). Dans l'exercice de ses activités de contrôle, l'État agit seul, sans obligation de coordination avec les autres collectivités.

Définition et mise en œuvre de la politique nationale du tourisme

Une deuxième compétence forte de l'État est de définir et de mettre en œuvre la politique nationale du tourisme, en y associant cette fois les collectivités territoriales (C. tourisme, art. L. 121-1, al. 1^{er} et L. 111-2). Cette compétence ne se limite pas à la production de normes.

Investissements – Elle appelle des actions concrètes, sous la forme d'investissements stratégiques notamment. Pour ce faire, l'État a instauré le « conseil de pilotage du tourisme ». Inspiré des méthodes anglo-

(1) Sur cette loi, v., not., le dossier Compétence tourisme, JT 2015, n° 179, p. 20.

(2) V. projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique présenté en conseil des ministres le 17 juill. 2019 ; v. aussi JT 2017, n° 193, p. 45 ; AJCT 2017. 4.

(3) V. décr. n° 2017-1074 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et art. 2 du décr. n° 2009-37 du 12 janv. 2009 relatif à la direction générale des entreprises.

(4) Il faut relever la modification récente de la répartition des missions entre l'État et Atout France par le décr. n° 2019-174 du 7 mars 2019 modifiant le code du tourisme (JT 2019, n° 218, p. 9).

saxonnes qui reposent sur une connaissance fine des marchés et des objectifs chiffrés, ce conseil de pilotage associe l'ensemble des acteurs du secteur au déploiement des actions interministérielles dans l'objectif d'atteindre les cent millions de touristes internationaux annuels et une dépense touristique de cinquante milliards d'euros⁵.

Coopération internationale – L'État fixe également les règles et les orientations de la coopération internationale dans le domaine du tourisme. Il en assure la mise en œuvre au sein des organisations internationales compétentes.

Coordination des initiatives – Enfin, le code du tourisme dispose que «l'État favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme». Toutefois, il n'organise pas cette coordination à laquelle peu de moyens semblent alloués. Le texte reconnaît simplement l'importance de l'outil contractuel en précisant que l'État apporte son concours aux collectivités «notamment par la signature de contrats de plan avec les régions» (C. tourisme, art. L. 121-1, al. 5 et ci-dessous).

Promotion touristique nationale

Une troisième compétence de l'État, parfois controversée tant l'évaluation de son efficacité est complexe, est de définir et de conduire les opérations de promotion touristique nationale (C. tourisme, art. L. 121-1, al. 3), toujours en liaison avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés.

Atout France – L'État agit ici par l'intermédiaire de l'organisme Atout France auquel la loi confie la définition de la stratégie nationale de promotion de la «destination France». Sous la tutelle du ministre chargé du tourisme, Atout France doit «élaborer, mettre en œuvre et assurer le suivi des actions d'information et de promotion des territoires et destinations de la métropole et des collectivités ultramarines sur les marchés étranger et national» (C. tourisme, art. L. 141-2).

Afin de valoriser la diversité de son offre touristique et de mieux répartir les flux de visiteurs sur son territoire, l'État a bâti sa stratégie de promotion autour de quinze marques mondiales de destinations (Bordeaux, Alpes-Mont-Blanc, La Champagne, Normandie, Corse, etc.). C'est ici que la compétence de l'État doit s'articuler avec celle des régions et de leurs comités régionaux du tourisme auxquels le code du tourisme confie la «promotion touristique de la région en France et à l'étranger» (C. tourisme, art. L. 131-8).

(5) Le conseil de pilotage organise, par exemple, les investissements en matière de modernisation de l'immobilier de loisir au profit de certaines stations balnéaires et de montagne.

(6) Sur laquelle, v. not., E. Royer, Publication de la loi sur le tourisme : professions du tourisme, D. 2009. 1950.

(7) Nous ne traitons ici que des régions à compétence normale. Il est renvoyé, pour les régions à compétences étendues comme la Corse et les régions d'outre-mer, aux dispositions spécifiques les concernant.

(8) V., not., G. Le Chatelier, Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ?, AJCT 2015. 556.

(9) Régis respectivement par les art. L. 4251-12 s. L. 4251-1 s. du CGCT.

Attributions du GIE Atout France

Créé par la loi n° 2009-888 de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009⁶, le GIE Atout France est né du rapprochement de Maison de la France, agence de promotion de la destination France à l'étranger et d'ODIT France, agence d'ingénierie touristique.

En application du code du tourisme, l'État confie au GIE Atout France – dont il assure la tutelle et la présidence, dont il nomme le directeur et dans lequel il est majoritaire – une large part de ses compétences de contrôle des équipements, organismes et activités touristiques et de promotion de la «destination France».

Au sein du GIE siègent, avec pouvoir décisionnaire, de nombreux organismes privés et publics intéressés au tourisme, notamment des représentants des régions, les présidents des fédérations nationales des comités régionaux du tourisme (CRT), comités départementaux du tourisme (CDT) et des offices de tourisme, la Caisse des dépôts et consignations, Disneyland Paris, le groupe ACCOR, Air France-KLM, la Cour des comptes, Aéroports de Paris...

C'est ainsi une gestion partenariale de la compétence tourisme qui est organisée au niveau de l'État central, comme elle l'est au niveau local où les «socio-professionnels» contribuent à la gouvernance des offices de tourisme.

■ Compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements

Aux côtés de l'État, les régions, les départements ainsi que les communes et surtout leurs groupements sont compétents dans le domaine du tourisme. Les compétences de ces collectivités se chevauchent en matière de promotion touristique mais elles ont leurs singularités propres à l'échelle de chaque territoire.

Région

La région⁷ est investie d'une mission d'impulsion et de coordination du développement touristique régional. Elle doit définir les objectifs à moyen terme de ce développement touristique (C. tourisme, art. L. 131-1 et L. 131-2).

Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs – Dans ce but, la région approuve un schéma sectoriel, distinct de ses deux grands schémas que sont le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)⁸ et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁹: «le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs» (C. tourisme, art. L. 131-1 et L. 131-7; v. ci-dessous).

La région définit librement le contenu de ce schéma qui, au sens strict, n'a pas à respecter les orientations nationales fixées par l'État. Ce schéma n'a pas non plus d'effet normatif, il ne s'impose pas aux actions menées par les collectivités de rang inférieur. Seule nuance : lorsqu'un département établit un schéma d'aménagement touristique (ce qu'il n'est pas contraint de faire), ce schéma départemental «prend en compte» les orientations du schéma régional. Mais il ne s'agit là que d'une hiérarchisation (très souple au demeurant) d'outils informatifs et stratégiques ne créant pas d'obligations légales. Ainsi, la bonne articulation des politiques publiques entre, d'un côté, l'État et la région et, de l'autre côté, la région et les collectivités de son territoire passe par la contractualisation, notamment dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-région.

L'article L. 121-1 du code du tourisme prévoit que l'État apporte son concours aux actions de développement touristique engagées par les collectivités territoriales, notamment par la signature de contrats de plan avec les régions (CPER) dans les conditions fixées par les articles 11 et 12 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Selon l'article 11, alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1982, « [...] le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats [...] ».

Néanmoins, les CPER de la période 2015-2020 ne comportent pas de volet dédié au tourisme. C'est en général dans le volet territorial de ces CPER que l'État s'engage à financer certaines actions relatives au tourisme que l'on suppose alors cohérentes avec ses orientations nationales et convergentes avec le schéma régional. Il faut cependant admettre que cette cohérence ne fait pas l'objet d'un contrôle.

Exemples de schémas régionaux de développement du tourisme

La région Nouvelle-Aquitaine a adopté son schéma les 25 et 26 juin 2018 en se fixant l'objectif de devenir la première destination touristique durable de France. Dans ce cadre, elle a défini sept défis à relever (notamment l'aménagement touristique des territoires et la formation) et a arrêté des « chantiers » à mettre en œuvre, par exemple le développement de l'itinérance douce et de l'éco-tourisme.

La région Île-de-France a adopté son schéma en novembre 2017 pour la période 2017-2021. Il comprend un diagnostic détaillé du tourisme francilien, suivi de seize fiches actions. Parmi les actions prévues, se trouvent, par exemple, l'opération « Sécurité et sûreté » prévoyant le déploiement de commissariats mobiles au cœur même des lieux touristiques emblématiques (fiche n° 5) et l'opération « City Pass » prévoyant la création d'un titre unique d'accès aux transports et à l'offre touristique (musées, monuments, patrimoine, parcs d'attraction...), sur un même support physique ou sur un smartphone (fiche n° 6).

S'ils restent conceptuels dans leurs recommandations et si les actions prévues sont rarement chiffrées, ces schémas ont le mérite d'établir un état des lieux de la fréquentation touristique régionale et d'identifier des points d'amélioration. Ils cadrent les actions que la région financera en priorité.

La région assure ensuite le **recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique** dans la région. Elle coordonne, à l'échelle régionale, les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.

CRT – Pour mener à bien ses missions, la région crée et dirige le comité régional du tourisme (CRT)¹⁰ composé notamment de représentants du conseil régional et des conseils départementaux, d'organismes consulaires, d'organismes locaux du tourisme et de socio-professionnels (C. tourisme, art. L. 131-3 à L. 131-10). Le conseil régional confie au CRT tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle.

Aides économiques – La région détient des compétences exclusives pour définir et octroyer des aides économiques aux entreprises (CGCT, art. L. 1511-2) qu'elle peut soumettre à des critères d'attribution liés à ses enjeux touristiques.

Parcs naturels – La région oriente également les actions des parcs naturels régionaux qui contribuent à la promotion touristique du patrimoine naturel et culturel.

La région dispose ainsi de nombreux outils pour définir ses objectifs de développement touristique et tenter de les atteindre. Cependant, elle ne bénéficie pas, dans le domaine du tourisme, de la qualité de « chef de file », comme c'est le cas en matière d'aménagement durable du territoire¹¹. Le code du tourisme la place en tête de la coordination locale sans aller jusqu'à la mettre dans une position d'autorité, laissant une large place à la contractualisation.

Département

Schéma départemental – Le département peut, lui aussi, planifier sa stratégie en adoptant « un schéma d'aménagement touristique départemental » qui doit « prendre en compte » les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (C. tourisme, art. L. 132-1). Le texte marque le caractère secondaire de la planification départementale et sa nécessaire articulation avec les priorités régionales. Le mécanisme ne semble toutefois pas toujours respecté en pratique, ce qui soulève des interrogations sur l'efficacité de ce doublement des planifications locales¹².

CDT – À l'instar de ce qu'il organise au niveau régional, le code du tourisme prévoit que le conseil départemental crée un comité départemental du tourisme (CDT) qui prépare et met en œuvre la politique touristique du département (C. tourisme, art. L. 132-3). Comme pour les CRT, la composition des CDT est panachée, associant notamment les organismes consulaires, les offices de tourisme, les professions du tourisme, du thermalisme, et des loisirs, les communes touristiques et les stations, et le comité régional du tourisme. La loi cherche toutefois à distinguer les missions des CDT de celles des CRT. Le code du tourisme invite à ce titre les comités départementaux à élaborer, promouvoir et commercialiser des produits touristiques tandis qu'il oriente davantage les comités régionaux vers les études, la planification, les aides et la formation professionnelle¹³. Néanmoins, le principe reste celui de la coopération, les textes n'imposant pas une répartition stricte des missions. Au contraire même, en matière de promotion, le code du tourisme entérine une imbrication des interventions en disposant que « les actions de promotion sur les marchés étrangers sont

(10) Les CRT peuvent prendre différentes formes juridiques: association, société d'économie mixte locale (SEML), société publique locale (SPL), établissement public industriel et commercial (EPIC). Ils sont parfois appelés « agence régionale du tourisme », comme c'est le cas pour le comité régional du tourisme de la région Grand Est issu du rapprochement de « l'Agence d'attractivité de l'Alsace », du « Comité régional du tourisme de Champagne-Ardenne » et du « Comité régional du tourisme de Lorraine ».

(11) V. D. Bailleul, *Le service public local du tourisme*, LGDJ, 2010, p. 45 s.; CGCT, art. L. 1111-9 qui n'attribue par la qualité de chef de file à la région pour le tourisme.

(12) V., par ex., D. Bailleul, *Le service public local du tourisme*, préc., p. 54.

(13) Comp. C. tourisme, art. L. 131-8 et L. 132-4.

coordonnées par le comité régional du tourisme et par le comité départemental du tourisme» (art. L. 131-5). Aussi troublante soit-elle pour la gestion des deniers publics, le législateur a exprimé une volonté claire. Il a voulu préserver la liberté de chaque collectivité de valoriser son territoire, y compris lorsqu'il s'agit de promotion internationale¹⁴.

En outre, et bien que les sources de financement soient en partie différentes, les départements exercent deux compétences complémentaires à celles qui lui sont reconnues par le code du tourisme : l'élaboration du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (C. env., art. L. 361-1) et la politique de protection des espaces naturels sensibles dont la loi prévoit l'ouverture au public (C. urb., art. L. 113-8).

Fiscalité – Pour l'exercice de ces compétences, le département peut instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour (CGCT, art. L. 3333-1).

Bloc communal

S'agissant des compétences relevant du bloc communal, elles sont plus opérationnelles que celles confiées aux régions et départements. C'est par les communes et les intercommunalités que le touriste est accueilli et informé sur le territoire, en général par un office de tourisme.

L'office de tourisme est en effet l'organisme local qui « assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme » (C. tourisme, art. L. 133-3). Géré par un collège d'élus et de socio-professionnels (dont l'importance du pouvoir décisionnaire dépendra de la forme statutaire), l'office de tourisme met en œuvre la politique locale du tourisme. Il peut également être chargé de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. Il peut enfin commercialiser des prestations de services touristiques.

Compétence intercommunale – La rédaction de l'article L. 133-1 du code du tourisme, selon lequel la commune peut instituer « un organisme chargé de la

promotion du tourisme, dénommé office de tourisme », ne doit pas tromper. En l'état actuel du droit qui devrait évoluer sur ce point¹⁵, cette compétence est, sauf exception, devenue intercommunale par effet des dernières vagues de réformes (les lois MAPTAM et NOTRe notamment). Ce sont aujourd'hui les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) qui exercent, en lieu et place de leurs communes membres, la compétence « en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (C. tourisme, art. L. 134-1, 2°). Ce sont également eux qui exercent la compétence « en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique » dont la définition reste incertaine mais qui s'analyse comme une sous-catégorie des zones d'activité économique (art. L. 134-1, 1°).

Stations classées de tourisme – Une exception, arrachée de vive lutte à la fin de l'année 2016 dans des conditions juridiques pour le moins baroques¹⁶, existe néanmoins pour les communes « stations classées de tourisme »¹⁷ qui se trouvent dans une communauté de communes. Ces stations ont pu décider, par délibération prise avant le 1^{er} janvier 2017, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » au niveau communal (CGCT, art. L. 5214-16, I). Cette exception au transfert de compétence de plein droit prévu par la loi NOTRe ne doit cependant pas être confondue avec le cas du maintien d'un office de tourisme intercommunal à périmètre communal, option qui avait été offerte par le législateur afin de préserver les efforts de distinction faits par certaines communes touristiques ou stations classées qui risquaient de se voir diluer dans un office de tourisme intercommunal beaucoup plus vaste¹⁸.

Taxe de séjour – Pour couvrir tout ou partie du coût de ces offices de tourisme et d'une manière générale pour financer les actions destinées à favoriser la fréquentation touristique, les communes définissent et collectent la taxe de séjour (CGCT, art. L. 2333-27). Elles ont conservé cette compétence qui peut certes, et c'est souvent le cas en pratique, être exercée par les intercommunalités (CGCT, art. L. 5211-21), mais avec maintien d'un droit de priorité communal¹⁹.

Lorsque les organismes locaux du tourisme s'unissent

Certains territoires ne limitent pas leur organisation du service public local du tourisme à l'existence des CRT, CDT et offices de tourisme. Ils créent des structures dédiées à une activité présentant, pour eux, un intérêt collectif.

Les observatoires du tourisme, souvent créés sous un statut associatif, permettent, par exemple, de tenir des statistiques de fréquentation touristique et de mener une évaluation des politiques publiques.

Un autre exemple plus singulier est celui de la Mission des offices de tourisme de la Nouvelle-Aquitaine (MONA), association qui a notamment pour objet la formation des acteurs du tourisme (avec un catalogue de formations dédiées). Les sièges du conseil d'administration de la MONA sont partagés entre les représentants des offices de tourisme (majoritaires), des territoires concernés et de la région Nouvelle-Aquitaine.

Un autre exemple, d'ampleur différente, est celui de l'association IPAMAC qui regroupe les douze parcs naturels régionaux du Massif central dans le but notamment de mutualiser et de développer des actions de tourisme durable (par ex., adoption de la charte européenne de tourisme durable, création de séjours éco-touristiques). Enfin, il faut mentionner l'existence d'associations nationales représentant les intérêts de chacun des organismes locaux du tourisme (Destination Régions pour les CRT, Tourismes et territoires pour les CDT, Office de tourisme de France pour les OT). Ces associations se sont accordées sur la création, en 2020, d'une nouvelle fédération mettant en commun leurs compétences.

(14) Ainsi par ex., en visant la même cible de clientèle, les départements peuvent sans risque d'incompétence juridique investir pour valoriser la Savoie ou l'Isère, parallèlement aux actions de promotion des stations de Pralognan-la-Vanoise ou Chamrousse, concomitamment aux initiatives de la région pour valoriser les destinations alpines, et dans le même temps que l'État promeut la destination France et sa marque mondiale Alpes-Mont-Blanc.

(15) V. art. 6 du projet de loi dit « Engagement et proximité » présenté en conseil des ministres le 17 juill. 2019.

(16) V. les modalités d'entrée en vigueur *in extremis* de l'article 69 II de la loi n° 2016-1888 du 28 déc. 2016, dite « loi Montagne », pour faire obstacle à l'application généralisée du transfert de la compétence opéré par la loi NOTRe le lendemain.

(17) L'exception s'applique aussi aux communes touristiques qui avaient engagé, au plus tard le 1^{er} janv. 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme.

(18) V., entre autres, C. tourisme, art. L. 134-2 pour les communautés de communes, le même mécanisme ayant été permis aux EPCI-FP plus importants.

(19) V., not., M. Houser, Le point sur... le financement de la compétence tourisme, AJCT 2019. 442.

Le fait que le code du tourisme n'attribue pas aux différentes collectivités publiques des compétences précises et exclusives s'explique par le caractère protéiforme de l'économie touristique qui, sans doute, s'accommoderait mal d'un découpage autoritaire de compétences. Toutefois certains doublons en matière de

planification stratégique et de promotion mériteraient des clarifications. La coordination et la juste agrégation des dépenses publiques restent également des nécessités auxquelles, pour l'heure, les textes ne répondent qu'imparfaitement.

« PROMOTION TOURISTIQUE, DONT LA CRÉATION D'OFFICES DE TOURISME » : LE RÔLE DES EPCI-FP

par François Benech

Avocat, chargé d'enseignement à l'université Paris-Saclay

Depuis les lois MAPTAM et NOTRe, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) exercent prioritairement la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », laquelle n'épuise pas totalement les compétences relatives au tourisme.

Les EPCI-FP exercent cette compétence selon des modalités qui peuvent varier d'un territoire à l'autre, qui sont souvent le fruit d'une structuration touristique ancienne.

Dans cette organisation, il demeure une exception pour les communes touristiques¹ qui ont voulu conserver *in extremis* l'exercice de cette compétence en application de la loi du 28 décembre 2016, dite loi Montagne II²; exception que le récent projet de loi « Engagement et proximité » prévoit d'élargir³.

■ Principe : une compétence transférée aux EPCI-FP

Transfert obligatoire de plein droit

MAPTAM et NOTRe – La « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » est devenue une compétence intercommunale obligatoire par l'effet de deux lois successives. Pour les métropoles et les communautés urbaines, ce sont les dispositions des articles 43 et 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, qui ont opéré le transfert. Pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, les articles 66 et 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite « loi NOTRe »⁴, ont achevé cette nouvelle répartition de compétences au sein du bloc communal.

1^{er} janvier 2017 – Ce transfert de compétence est devenu effectif pour tous les niveaux d'EPCI-FP le 1^{er} janvier 2017, de plein droit, sans qu'un acte particulier le constatant ne soit nécessaire. Depuis cette date, sauf exception, les communes qui s'immiscent dans l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », en subventionnant directement l'accueil et l'information touristiques sur leur territoire, en finançant une promotion propre au territoire communal ou en continuant d'agir comme occupant des locaux de l'office de tourisme, prennent le risque d'entacher leurs actes d'un vice d'incompétence pouvant entraîner leur annulation.

C'est ainsi que, sur déféré, un préfet a obtenu la suspension de la délibération d'un conseil municipal décidant de

maintenir un office de tourisme communal au-delà du 1^{er} janvier 2017, en méconnaissance de la compétence attribuée à la communauté d'agglomération⁵.

Résistances au transfert de compétence

Cet exemple montre que le transfert de cette compétence ne se fait pas sans heurt tant il touche à l'identité communale et à son incarnation par les maires. Si certains territoires avaient déjà fait le choix de la gestion intercommunale avant les lois MAPTAM et NOTRe, d'autres n'étaient ni préparés ni en accord avec cette remontée de la compétence au niveau communautaire.

Élus et socio-professionnels – Dans un contexte de résistances locales, une des difficultés fut de sortir de la gouvernance des offices de tourisme les conseillers municipaux dépourvus de mandat communautaire.

Une autre fut de fléchir ceux des élus qui disposaient d'un mandat communautaire vers la direction des nouveaux offices de tourisme en respectant une cohérence géographique et politique. Une dernière, enfin, fut de préserver le rôle des socio-professionnels bien identifiés à un niveau communal. L'exercice s'est avéré périlleux notamment pour les offices de tourisme gérés sous forme d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) au sein desquels les représentants de l'EPCI-FP sont « élus » et non simplement désignés (C. tourisme,

(1) V. modalités d'entrée en vigueur *in extremis* de l'art. 69 II de la loi n° 2016-1888 du 28 déc. 2016, dite loi Montagne, pour faire obstacle à l'application généralisée du transfert de la compétence opéré par la loi NOTRe le lendemain. Cette exception s'applique aussi aux communes touristiques qui avaient engagé, au plus tard le 1^{er} janv. 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme.

(2) Pour une étude de la loi, v. dossier AJDA 2017. 781.

(3) V. projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, art. 6, présenté en conseil des ministres le 17 juill. 2019.

(4) Pour une analyse de cette loi, v. not. AJCT 2015. 556.

(5) TA Montpellier, 7 juill. 2016, n° 1603144, *Préfet de l'Aude*.

art. R. 133-4) ou pour ceux qui ont évolué vers la forme statutaire de la société publique locale (SPL), au sein de laquelle les socio-professionnels n'ont pas de pouvoir décisionnaire⁶.

Contenu limité de la compétence transférée

Les lois MAPTAM et NOTRe ont surtout soulevé – et cela reste parfois d'actualité – la problématique du périmètre de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Il n'y avait pas de doute sur le fait que cette compétence inclue les missions d'accueil et d'information touristiques, également appelées missions de base, qui doivent être assurées par un office de tourisme (C. tourisme, art. L. 133-3).

Cette compétence englobe également les actions de promotion du territoire telles que les dépenses de communication (éditions de plaquettes, site web, campagnes publicitaires), les études de marketing territorial ou la gestion d'une marque de destination.

Le doute était permis⁷. Une première réponse ministérielle a précisé sur ce point que « lors des débats parlementaires concernant la loi NOTRe, la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique a clairement indiqué que le transfert de cette compétence excluait la fiscalité et les équipements touristiques »⁸.

Une deuxième, puis une troisième réponse, ont confirmé cette délimitation en estimant que la compétence « inclut l'accueil et l'information des touristes, la coordination des interventions des divers partenaires du tourisme local et la promotion touristique du territoire concerné. S'y ajoute[nt] l'élaboration et la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique. En revanche, ne sont pas inclus dans cette compétence l'exploitation des équipements touristiques et la fiscalité touristique, à savoir la taxe de séjour, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique et le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos »⁹. Dans le respect des principes de spécialité des EPCI et d'interprétation stricte des dispositions du code général des collectivités territoriales, il faut donc comprendre que le transfert de la compétence

« promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » n'a pas concerné la gestion des sites et des équipements¹⁰.

Lorsqu'un EPCI-FP souhaite poursuivre la gestion d'un site touristique par l'intermédiaire de son office de tourisme devenu communautaire, il doit donc l'organiser avec la commune concernée dans un cadre contractuel précis¹¹ et au titre d'une de ses compétences facultatives ou supplémentaires.

■ Périmètres des offices de tourisme communautaires

Le principe encouragé par le législateur est celui d'un EPCI-FP exerçant la compétence « promotion touristique, dont la création d'offices de tourisme » et disposant à ce titre d'un seul office de tourisme communautaire pour la totalité de son territoire.

Ce principe reçoit toutefois plusieurs tempéraments qui permettent la coexistence de plusieurs offices de tourisme à périmètres distincts au sein d'un même EPCI-FP.

Ces cas ne doivent pas être confondus avec celui du maintien par exception d'un office de tourisme communal.

Métropoles et communautés urbaines

Pour les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, la loi a ouvert la possibilité qu'elles maintiennent plusieurs offices de tourisme à la condition que leurs périmètres ne se superposent pas (C. tourisme, art. L. 134-1-1).

Ces EPCI-FP doivent se prononcer sur le maintien des offices de tourisme existants dans le délai de six mois à compter de la date à laquelle ils leur sont rattachés. Ils doivent à cette occasion fixer les modalités d'organisation des offices de tourisme concernés.

Communautés d'agglomération et communautés de communes

Pour les offices de tourisme des « stations classées de tourisme » qui n'ont pas fait l'objet d'un retour dans le giron communal à la fin de l'année 2016 (v. ci-après), et qui sont rattachés à une communauté d'agglomération ou une communauté de communes, l'article L. 134-2, alinéa 2 du code du tourisme a prévu une option laissée à la libre appréciation des conseils communautaires. Ces derniers ont pu décider, avant le 1^{er} octobre 2016, de maintenir des offices de tourisme distincts pour ces « stations classées de tourisme ». Ils ont alors dû définir les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices de tourisme intercommunaux existant sur leur territoire.

Ce choix de disposer d'offices de tourisme distincts, rattachés à l'intercommunalité mais à périmètres communaux, a été fait par de nombreux EPCI-FP dotés d'un potentiel touristique élevé et de stations à l'identité singulière. Il peut néanmoins soulever des difficultés pratiques lorsque les attributions de chacun des offices de tourisme, notamment en matière de promotion touristique, manquent de coordination. Il rend également nécessaire l'organisation d'une gouvernance équilibrée entre les offices des stations classées (souvent très dynamiques) et l'office de tourisme intercommunal qui couvre le reste du territoire.

Cas particulier et incertain de la coexistence de plusieurs marques territoriales protégées

Au-delà des situations déjà évoquées, la loi NOTRe a introduit une distinction pour les fractions de territoire où coexistent plusieurs

(6) Sur les formes possibles d'offices de tourisme, v. not. M. Delaunay, *Offices de tourisme : quel mode de gestion privilégier ?*, AJCT 2019. 429.

(7) V. l'ambiguïté d'une réponse ministérielle, postérieure à celles citées ci-dessous mais moins précise, sur le sujet : F. Benech, *Périmètre de la compétence « promotion du tourisme »*, une réponse ministérielle ravive le débat, JT 2018, n° 204, p. 40.

(8) Rép. Min à QE n° 17777, JO Sénat 17 sept. 2015, p. 2164; Rép. Min. à QE, JO Sénat 24 déc. 2015, p. 3582.

(9) QE n° 89574, JO AN 29 mai 2015, Rép. Min. JO AN 22 janv. 2016 et QE n° 1774, JO Sénat 17 sept. 2015, p. 2164, Rép. Min. JO Sénat 26 janv. 2017, p. 284.

(10) Pour une application antérieure de ces principes, CAA Bordeaux, 28 avr. 2009, n° 08BX00062, C⁶ d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, AJDA 2009. 1510 – V. position de la FNOTF sur ce point dans sa fiche : *Diriger un office de tourisme – Partie 10 – Réussir une structuration touristique*, oct. 2015

(11) Cela pourra impliquer le respect des règles de la commande publique dans certains cas et selon la forme statutaire et la pluralité d'objet de la structure qui porte l'office de tourisme.

marques territoriales protégées distinctes par leur situation, leur appellation ou leur mode de gestion.

Dans ce cas particulier, l'article L. 133-1, alinéa 2 du code du tourisme précise que « la commune » est autorisée à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée.

L'interprétation exacte à donner de ce texte reste une inconnue tant, d'une part, la notion de marque territoriale protégée est floue et tant, d'autre part, la portée de l'exception est mal établie.

La Fédération nationale des offices de tourisme de France y a vu un autre cas dans lequel un EPCI-FP – par substitution à la commune – peut maintenir ou créer un office de tourisme communal à périmètre distinct. D'autres commentateurs y ont vu le maintien d'une compétence communale, ce qui semble néanmoins à rebours de l'esprit de la loi NOTRe. À ce jour, en pratique, contrairement aux ajustements de périmètres permis pour les « stations classées de tourisme » et à la dérogation prévue par la loi Montagne II, ce cas particulier a été très peu utilisé.

■ Dérogation : maintien d'une compétence communale pour certaines stations classées et communes touristiques

En raison de résistances locales importantes et après un intense travail d'argumentation auprès du gouvernement, le législateur a modifié, à la fin de l'année 2016, le champ d'application du transfert de compétence décrit plus haut, juste avant sa mise en œuvre.

L'article 69 II de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite Montagne II, a ainsi prévu que par dérogation les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme, ou qui ont engagé, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Dans une forme de rétropédalage que le Conseil d'État n'a pas manqué de regretter¹², l'article 69 II de la loi Montagne II a ouvert une dérogation assez souple, applicable certes aux stations classées mais aussi à la plupart des communes touristiques qui ont pu simplement, afin de retrouver leur compétence communale,

adopter une délibération décidant de préparer un dossier de classement de leur office de tourisme dans la catégorie I (la rédaction de l'exception est telle qu'elle ne fixe d'ailleurs qu'une obligation de moyens et non une obligation de résultat pour ces communes touristiques).

Les conditions d'adoption de cette délibération, particulièrement précipitées, ont toutefois limité la multiplication de retours en arrière qui aurait compliqué la tâche des EPCI-FP¹³ en 2017-2018. Mais le champ d'application de cette dérogation n'a pas fini de perturber les territoires. Le gouvernement vient en effet de proposer sa généralisation dans le projet de loi « Engagement et proximité de l'action publique » présenté en conseil des ministres le 17 juillet 2019 et dont les débats parlementaires débutent cet automne.

Le transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fut une secousse pour les territoires dont les répliques se font encore sentir. Après avoir paré au plus pressé en 2016-2017, les communautés de communes et les communautés d'agglomération cherchent à présent à structurer leurs activités et leurs modes de financement. Les communes, tenues à distance par les lois MAPTAM et NOTRe, restent impliquées dans ces réflexions lorsque la gestion de site est en cause, lorsqu'elles ont conservé la compétence fiscale ou, bien sûr, lorsqu'elles ont fait le choix *in extremis* de conserver la compétence.

(12) V. C., 8-13 sept. 2016, avis, n° 391883, sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, pt 33, AJDA 2016. 1660.

(13) L'autre tour de force de cette dérogation à la loi NOTRe se trouvait dans son application anticipée. Pour déroger valablement à la loi NOTRe, il fallait que la dérogation soit adoptée entre le 30 déc. 2016 et le 31 déc. 2016, ce qui n'était guère réaliste. Par une circulaire du 12 déc. 2016 adressée aux préfets, le gouvernement a donc invité les communes à délibérer par anticipation; à faire, en quelque sorte, application d'une loi non encore promulguée.