

L'illusion de la solution organique

Le partage des compétences dans le domaine du tourisme en France

Jean-Luc Pecqueux

Volume 19, numéro 3, automne 2000

Organisations touristiques en mutation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1071739ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1071739ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (imprimé)

1923-2705 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Pecqueux, J.-L. (2000). L'illusion de la solution organique : le partage des compétences dans le domaine du tourisme en France. *Téoros*, 19(3), 28–31. <https://doi.org/10.7202/1071739ar>

L'ILLUSION DE LA SOLUTION ORGANIQUE

LE PARTAGE DES COMPÉTENCES DANS LE DOMAINE DU TOURISME EN FRANCE

Jean-Luc Pecqueux

La Loi du 23 décembre 1992 portant sur la répartition des compétences dans le domaine du tourisme, communément appelée Loi Mouly du nom de son rapporteur, s'inscrit dans la démarche de décentralisation engagée depuis les années 1980.

Conformément à l'article L.1111-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la décentralisation doit s'effectuer par bloc de compétences entre les collectivités territoriales pour éviter les chevauchements de compétences et mieux répartir les charges et les recettes publiques entre les collectivités. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, les communes assument la gestion des écoles, les départements des lycées, les régions des collèges et l'État conserve la gestion des personnels et des programmes.

Or, en prenant dix ans de retard pour instaurer la décentralisation dans le secteur du tourisme, le législateur s'est trouvé face à une « décentralisation touristique de fait » mise en place empiriquement par les collectivités territoriales. Il a alors été difficile au Parlement de remettre en cause l'organisation touristique en place. La Loi Mouly a dû alors composer : ne pouvant imposer une réelle répartition des compétences, elle s'est repliée sur des exigences de travail en coopération et de façon coordonnée entre les collectivités et entre les collectivités et les professionnels.

Le bilan de la Loi du 23 décembre 1992 sera donc moins un bilan de la répartition des compétences entre les CRT, les CDT et les OT que celui d'un mode de gestion d'un service public local par des organismes partenaires. Or depuis les années 1990,

la gestion de ce type d'organisme s'est révélée de plus en plus complexe en raison des réformes concernant la transparence des procédures publiques et la fiscalité des associations.

CE QUE DIT LA LOI

LE TOURISME EST UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE

L'article 1 stipule : « 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'est l'affirmation d'une décentralisation totale : chaque collectivité est pleinement compétente sur son territoire, compensée par une obligation de travailler en coopération et de façon coordonnée avec les autres.

Outre l'obligation de se coordonner entre elles, les collectivités doivent associer les professionnels du tourisme à leurs actions touristiques.

UNE ORGANISATION SPÉCIALISÉE

La Loi n'impose aucune règle à l'administration centrale de l'État. Le ministre

en charge du tourisme est libre d'organiser son administration. Par contre les autres collectivités doivent constituer des organes dont la forme juridique est libre, mais dont l'appellation, la composition et certaines missions sont fixées par la Loi.

La Loi a ainsi déterminé des domaines réservés pour chaque niveau territorial et l'organe qui en a la charge : chaque région doit se doter d'un CRT, chaque département d'un CDT, mais les communes ne sont pas obligées de mettre en place un OT. Les stations classées ou littorales peuvent mettre en place un OMT, les autres choisissent librement n'importe quel autre statut pour leur OT.

Dans tous les cas, ces organes, dont les formes juridiques sont libres (sauf pour l'OMT qui est EPIC), doivent comporter obligatoirement des représentants de la collectivité territoriale de tutelle, des représentants des autres organismes touristiques et des professionnels du tourisme. Les OT, par ailleurs, doivent être membres de l'instance délibérante.

ORGANISATION ET COMPÉTENCES TOURISTIQUES

1. AU NIVEAU CENTRAL

La direction du tourisme, administration centrale, dispose :

- des services déconcentrés en région, les Directions régionales au tourisme,
- des services à l'étranger, les Services français du tourisme à l'étranger,

- d'un service technique de l'équipement pour la montagne, le Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne.

Les organismes sous tutelle :

- Observatoire national du tourisme, association pour la diffusion et l'analyse des données statistiques,
- Maison de la France, Groupement d'intérêt économique (GIE) pour la promotion à l'étranger,
- Agence française d'ingénierie touristique, Groupement d'intérêt public (GIP) pour l'amélioration de l'offre touristique française,
- Agence nationale pour le Chèque vacances, établissement public,
- Bourse solidarité vacances, GIP permettant aux personnes en difficulté de partir en vacances.

Données et prévisions : l'État assure la cueillette, le traitement et la diffusion des données en coopération avec les Régions.

Agrément et classement : l'État détermine et met en œuvre, par décret, les procédures d'agrément et de classement des organismes, des équipements et des activités.

Coopération internationale : l'État fixe les règles et les orientations de la coopération internationale et en assure la mise en œuvre.

2. AU NIVEAU RÉGIONAL

La Loi répartit les compétences régionales entre la région elle-même, le Conseil régional, et son organe spécialisé.

Le Conseil régional :

La planification – En ce qui concerne sa compétence générale en matière de planification, le Conseil régional définit les objectifs touristiques à moyen terme et élabore le schéma régional du développement touristique (SRDT).

Le CRT :

La promotion – Le CRT assure la promotion de la région en France et à l'étranger. Il peut s'associer à d'autres CRT pour des actions d'intérêt interrégional, national et international.

3. AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

Comme pour la région, la Loi assigne des compétences au Conseil général et au CDT.

Le Conseil général :

L'aménagement – Éventuellement, il élabore le schéma d'aménagement touristique départemental (SADT) qui prend en compte le SRDT.

Le CDT :

Exécutif touristique – Il prépare et met en œuvre la politique touristique du département. Il contribue à assurer l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques en collaboration avec les professionnels et les organismes. Il se coordonne avec le CRT pour la promotion à l'étranger.

4. AU NIVEAU COMMUNAL

Contrairement aux autres collectivités territoriales, le législateur n'a pas affecté de compétences à la commune ni à l'OT. Seul l'OT se voit attribuées des compétences.

Ne peuvent revendiquer le titre d'OT que les organismes qui exercent les compétences définies ci-dessous et dont l'organe de délibération se compose de représentants des professionnels du tourisme et de délégués du Conseil municipal. Certaines compétences diffèrent entre les simples OT (conformes à la Loi Mouly), et les OT au statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) régi par la Loi de 1964 (désignés ici OMT).

Les compétences d'un simple OT :

L'accueil, l'information et la promotion – Pour pouvoir porter le titre d'OT, l'organisme doit assurer :

- l'accueil et l'information des touristes,
- la promotion touristique de la commune en cohérence avec les CDT et les CRT,
- par ailleurs, il contribue à assurer la coordination des interventions des divers partenaires touristiques dans la commune.

Selon la volonté de la commune, on peut lui attribuer d'autres compétences ; par exemple, on peut le consulter sur les équiper-

ments, lui confier l'élaboration et la mise en œuvre de la politique touristique et des programmes locaux de développement, l'élaboration de produits, l'exploitation d'installations, des études, l'animation des loisirs et l'organisation de fêtes.

La commercialisation – La commercialisation n'est pas une compétence qu'une commune confie à un OT, car ce n'est pas une compétence publique par nature, mais le législateur reconnaît aux OT la capacité de le faire à condition, toutefois, qu'ils aient obtenu l'autorisation requise par la Loi du 13 juillet 1992.

Les compétences d'un OMT (Loi de 1964) :

Il dispose des mêmes compétences qu'un simple OT, sauf qu'il est obligatoirement consulté sur les projets d'équipements collectifs d'intérêt touristique.

La subdélégation – Il dispose d'une capacité qu'un simple OT ne possède pas : il peut déléguer l'accueil et l'information, en partie ou en totalité, à d'autres organisations.

SA TRADUCTION

LE LOCAL, VÉRITABLE LIEU D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE TOURISTIQUE

L'État réglemente et compte, la région planifie, le département aménage, la commune met en œuvre. Qu'il s'agisse du tourisme, de l'agriculture ou de l'industrie, cette répartition des rôles entre collectivités territoriales et la même. De ce point de vue, la Loi Mouly n'apporte aucune spécificité.

Toutefois, le texte montre l'importance capitale du niveau communal qui exerce la totalité des fonctions touristiques : l'accueil, l'information et la promotion. En ce sens, la Loi confirme que le tourisme français tire sa richesse de l'offre locale. Finalement, l'organisation touristique française place le local au centre du système, les niveaux territoriaux intermédiaires se limitant à des rôles de coordination politique. Bref, la commune réalise, les régions et les départements coordonnent et l'État arbitre.

Comme mentionné plus haut, les régions et les départements eux-mêmes, c'est-à-dire respectivement les conseils régionaux et les conseils départementaux, disposent en propre de la compétence spécifique d'élaboration des schémas, alors que les communes n'exercent leur mission touristique que par le biais de l'OT.

LES SCHÉMAS, INSTRUMENTS DE COORDINATION

Produits du cartésianisme français ou reliquat d'une volonté de centralisme, on a imaginé les schémas pour mettre un peu d'ordre et de cohérence dans une France aux 36 000 « clochers touristiques ».

Le SRDT, en rappelant la position dominante de la région en matière d'aide économique, devrait orienter les investissements touristiques ; le SDAT, établi en cohérence avec le SRDT, fixe la politique d'aménagement touristique. Si ces schémas n'ont pas la force contraignante des procédures d'urbanisme, ils participent d'une même logique hiérarchique : le SRDT est supérieur au SDAT et s'impose à lui.

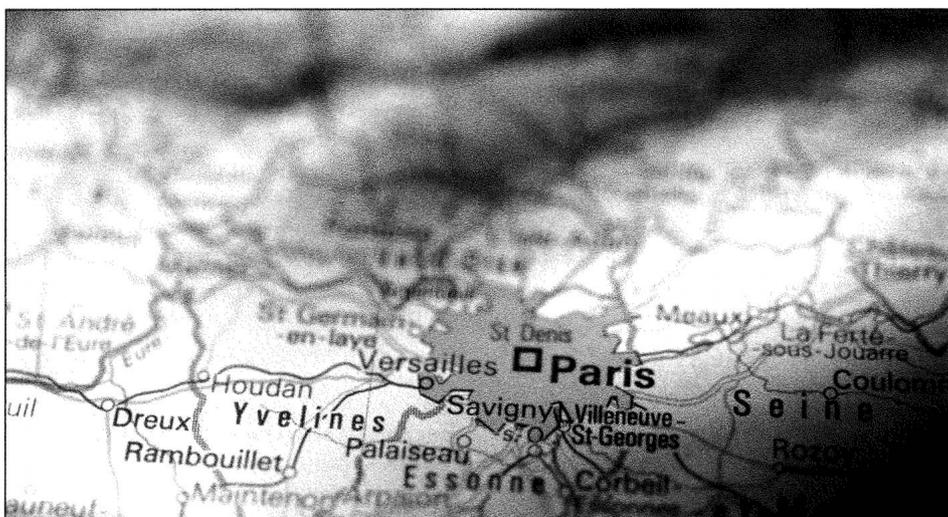
En 2000, 60 % des départements et moins de cinq régions ont élaboré un schéma. Il va sans dire que le principe hiérarchique SRDT-SDAT n'a pas été respecté puisque les départements ont conçu leurs documents avant les régions.

Le bilan qualitatif de ces procédures n'est pas encore effectué, mais on constate que l'élaboration du schéma s'est révélée d'une importance stratégique pour les départements. Soit il a permis à certains départements d'exister d'un point de vue touristique, soit il a été un instrument de régulation des aides souvent très importantes au niveau départemental.

LE STATUT PARTICULIER DE LA PROMOTION TOURISTIQUE

Comme pour les schémas, la promotion touristique représente un enjeu tant stratégique que de pouvoir qui se traduit également par une forme de pouvoir hiérarchique pour la promotion à l'étranger.

En cette matière également la volonté de cohérence se révèle toute théorique. Certes, la Maison de la France coordonne une par-



tie des campagnes des collectivités territoriales, mais le nombre d'opérations et le poids économique des promotions touristiques réalisées en pleine indépendance par l'ensemble des organismes touristiques démontrent l'absence de respect de ce principe.

L'OFFICIALISATION DU RECOURS À DES ORGANISMES TOURISTIQUES SPÉCIALISÉS

En 1992, plus de 3 600 offices de tourisme (OT) existaient déjà, tous les départements avaient vu la naissance d'un comité départemental (CDT) et, depuis 1987, la Loi avait exigé des régions qu'elles créent leurs comités régionaux du tourisme. La Loi du 23 décembre 1992 a officialisé cette organisation touristique qui globalement fonctionnait déjà comme la Loi l'exige dorénavant.

La Loi Mouly n'a donc pas eu pour conséquence la création de nouveaux organismes. Les OT qui se sont créés après cette date ne sont pas une conséquence de la Loi qui n'exige pas la création d'un OT dans chaque commune, mais sont le signe de l'« éveil » au tourisme de nouvelles communes.

LE STATUT À LA CARTE DES ORGANISMES TOURISTIQUES

Cette reconnaissance des structures en place (OT, CDT, CRT), majoritairement de forme associative, pouvait emprunter plusieurs voies. L'agrément par l'État des associations sportives pour participer au

développement et à l'encadrement des pratiques sportives et du sport constitue une forme de cogestion du service public. De même, la création sous forme d'établissements publics des chambres de commerce et d'industrie (CCI) offre une autre solution de gestion en partenariale d'une politique de développement économique. Pour les organismes touristiques, le législateur de 1992 n'a choisi aucun modèle particulier, laissant le soin à chaque collectivité territoriale de déterminer la nature juridique et l'organisation de l'organisme touristique qu'elle doit créer.

Cette position a le mérite de laisser une très grande marge de manœuvre aux collectivités territoriales et de valider toutes les structures existantes, mais elle place les organismes touristiques sous le régime de droit commun. CRT, CDT et OT deviennent donc des organismes chargés d'une mission de service public local à la demande de la collectivité territoriale dont ils dépendent.

Le fait que désormais les collectivités territoriales soient seules responsables de la création et de l'organisation des CRT, des CDT et des OT est très lourd de conséquences. Non seulement la maîtrise de la gestion de l'activité touristique bascule-t-elle définitivement dans le camp du secteur public, mais on met fin à la fiction d'une gestion partenariale et privée du tourisme local par des organismes associatifs d'initiative privée. Autrement dit, les collectivités territoriales reconnaissent que les CRT, les CDT et les OT sous statut associatif (la majorité) étaient en réalité des organismes « para-administratifs » créés à leur initiative, contrôlés par elles et financés presque en totalité par elles.

DES MUTATIONS

L'AUTRE LOI DE 1992

Le 13 juillet 1992, la Loi relative à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours autorisait les organismes locaux de tourisme à commercialiser des produits touristiques. Même si le régime juridique sous lequel ces organismes pouvaient désormais commercialiser des produits touristiques n'était pas très favorable, dans l'intérêt général et dans une zone géographiquement délimitée, le monde des CRT, des CDT et surtout des OT s'est engouffré.

Le développement d'une activité commerciale permet d'évaluer l'efficacité d'une politique touristique, mais surtout procure des recettes supplémentaires à des organismes qui voient les crédits publics diminuer.

L'année 1992 verra surtout l'entrée des organismes locaux du tourisme dans le monde du commerce. Quelques régions créent ainsi des centrales de réservation touristique, la quasi-totalité des départements est pourvue d'un Service loisirs accueil, qui centralise et commercialise l'offre touristique, et de nombreux OT demandent une autorisation pour assurer le réceptif local.

LA TRANSPARENCE DES PROCÉDURES PUBLIQUES ET L'EFFET DES RÉFORMES FISCALES

Sous l'effet conjugué des procès mettant en cause des élus dans l'attribution des marchés publics à des grandes entreprises, pour gérer la distribution de l'eau potable, et des règles de libre concurrence imposées par l'ouverture européenne, la France se dote, dans les années 1990, d'un arsenal juridique imposant des règles de transparence et de mise en concurrence pour la conclusion des contrats entre les pouvoirs publics et leurs intervenants.

La Loi d'aménagement du territoire de 1992 (dite Loi ATR), la Loi Sapin (1993 modifiée en 1995), les directives services (CEE) transposées en droit français dans le code des marchés publics vont alors profondément bouleverser les pratiques administratives.

Dans le même souci de transparence, les juges des comptes remettent en cause les situations de gestion de fait et les juridictions pénales poursuivent les infractions de prise illégale d'intérêts.

Par ailleurs, l'administration fiscale clarifie sa position concernant le statut fiscal des organismes à but non lucratif qui exécutent des activités lucratives.

Tous les organismes touristiques de la Loi de décembre 1992, majoritairement associatifs, agissant pour le compte des collectivités publiques et menant des actions commerciales, se trouvent alors en plein dans le champ d'application de ces différents textes.

QUELLE STRUCTURE JURIDIQUE ?

Face à l'ensemble de ces contraintes, les organismes touristiques et leurs collectivités territoriales de tutelles vont être obnubilés par des préoccupations de gestion et de passation de procédures.

Ce débat sera omniprésent au niveau communal et les élus ne cesseront de s'interroger sur leur présence au sein de l'OT. Un maire peut-il présider un OT de tourisme associatif sans être poursuivi pour gestion de fait ? Faut-il choisir l'organisme chargé de mission d'office de tourisme après une procédure de mise en concurrence ? Si oui

faut-il se conformer à la Loi Sapin relative aux délégations de service public ou au Code des marchés publics ?

Par ailleurs, l'orientation des organismes vers des activités commerciales remettra en cause leur régime fiscal. Majoritairement associatifs et non lucratifs, certains OT vont basculer totalement dans la « lucrativité » et devront mettre en place une comptabilité analytique très fine pour ne pas que les subventions soient soumises à la TVA.

Dans certains cas, les élus vont même remettre en cause le recours à une association afin d'éviter tout risque de gestion de fait, de prise illégale d'intérêts, mais également pour être dispensés de toute procédure de mise en concurrence.

On constate ainsi que quelques offices de tourisme associatifs ont été transformés en EPIC (OMT) ou en régies, ou que la structure de droit public a été préférée pour certaines créations. Même si la progression du nombre des OT de droit public demeure limitée – moins de 150 sur plus de 3 000 –, la tendance est significative. De plus, certains CRT et CDT étudient également cette mutation.

Jean-Luc Pecqueux travaille à l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT) et est collaborateur de la revue Espaces.

POUR MÉMOIRE...	
CCI :	chambre de commerce et d'industrie
CDT :	comité départemental du tourisme
CEE :	Communauté économique européenne
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CRT :	comité régional du tourisme
EPIC :	établissement public industriel et commercial
OT :	office du tourisme
OMT :	office municipal du tourisme
SADT :	schéma d'aménagement touristique départemental
SEML :	société d'économie mixte locale
SRDT :	schéma régional du développement touristique
TVA :	taxe sur la valeur ajoutée