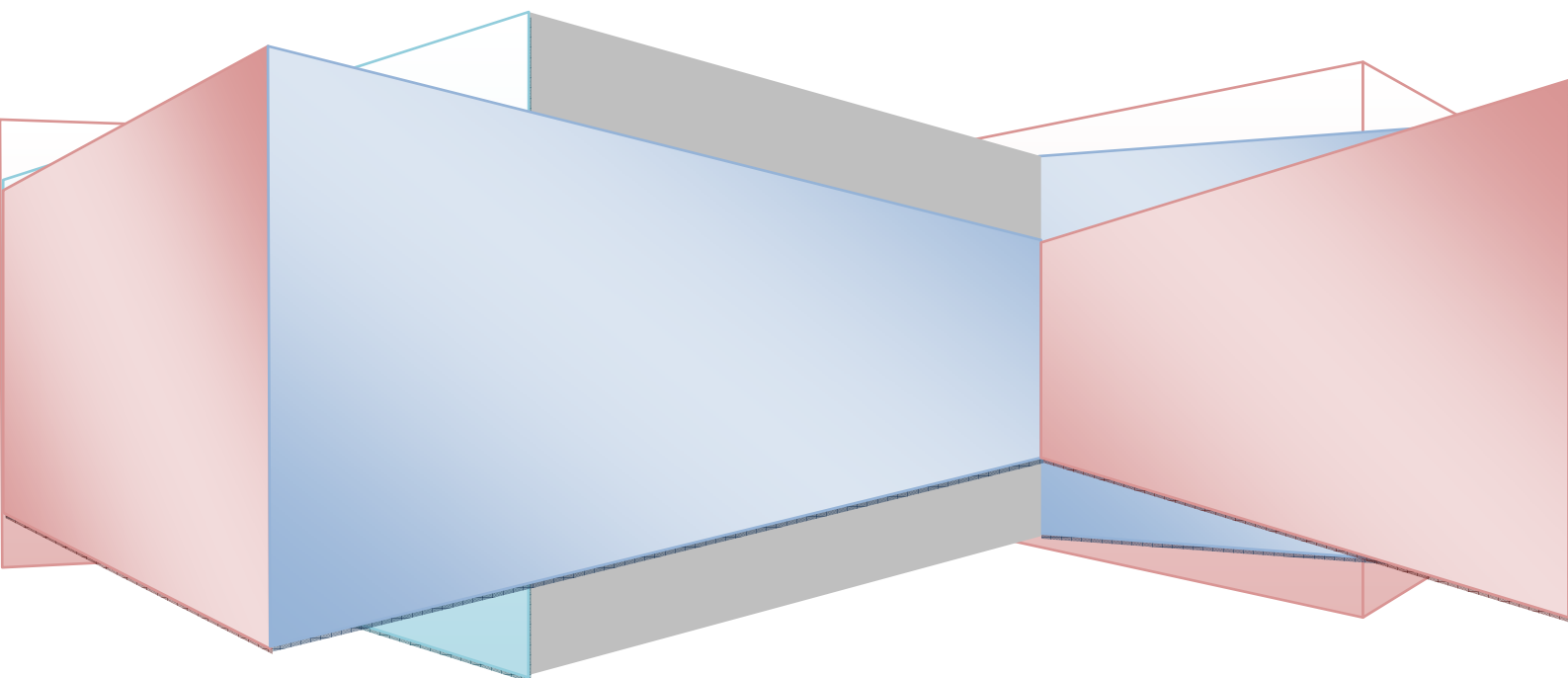




Richard Lewy consultant

La compétence touristique Communautaire.

RLC



La question posée :

Qu'est ce que signifie la compétence touristique des EPCI ?

Préambule :

Les opérateurs du tourisme ne sont pas seuls sur le territoire et l'occupation du temps libre des visiteurs impose à la chaîne de la production touristique une forme de solidarité.

Nul ne peut contester la légitimité des opérateurs touristiques (hébergement, restauration, transports, loisirs...) à être des agents économiques directs et donc à réussir leur entreprise dans l'économie marchande ; toutefois, une production de qualité mérite un environnement à sa mesure.

Nul ne peut contester aux élus leur légitimité à gouverner le territoire et à l'aménager. Toutefois, leur responsabilité en matière d'accueil touristique est engagée en terme politique et notamment pour créer les conditions de l'émergence pour une offre qualifiée et organisée, pour en faciliter l'accès et pour en soutenir la promotion. C'est sur ces points que les deux légitimités se rencontrent.

Il n'en demeure pas moins que :

- ☞ la politique touristique n'est que très rarement prioritaire face aux enjeux et défis économiques ou sociaux.
- ☞ un territoire ne réussit pas collectivement dans un tourisme exclusif de « cueillette » qui n'est fait que de la juxtaposition d'activités qui tirent profit des opportunités d'une fréquentation dont on ne sait si elle durera.

Ces raisons, et bien d'autres sous-tendent le besoin de dresser le schéma touristique de son territoire toutefois, avant d'en arriver à ce stade, il convient de ne pas sacrifier aux idées reçues, à commencer par celles relatives à la compétence touristique des collectivités en général et des EPCI en particulier.

1. Se mettre d'accord sur la notion de compétence

La vocation des collectivités à intervenir en matière de tourisme a été consacrée par la jurisprudence depuis 1959. La Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État n'a pas modifié cette situation. Toutefois, il n'y a pas, dans les cadres législatifs, de bloc de compétences en matière de tourisme.

a. La compétence, capacité à intervenir, donc faire « un bon usage des deniers publics »

Les communes sont fondées à intervenir dans le domaine du tourisme sur les bases de la clause générale de compétence affirmée à l'alinéa 1 de l'article L.2121-29 du CGCT. Elles sont ainsi compétentes dans cinq grands types d'interventions en vue de favoriser le développement touristique : la promotion et les aides à la commercialisation, l'accueil/information, les aménagements et équipements touristiques, l'animation, les statistiques et études.

b. « Il n'y a pas de compétence sans textes »

En l'absence de dispositions réglementaires définissant des blocs identifiés, les textes fondateurs d'une compétence sont donc les délibérations communales.

Ainsi, en matière de tourisme, les EPCI tiennent leur capacité à intervenir des délibérations des communes fédérées et, à ce titre, peuvent inscrire leur compétence dans le cadre de leurs statuts.

Les EPCI alors dotés d'une compétence tourisme peuvent délibérer librement pour en définir le mode d'exercice (gérer ou déléguer) voire, lorsqu'il s'agit d'un office de tourisme communautaire, ses statuts et son mode d'organisation (art. L.134-5, L.133-1 et L.133-2 du Code du tourisme).

Il est à noter que l'exercice d'une compétence d'intérêt communautaire par une structure intercommunale, sans que cette dernière l'ait préalablement délimitée, a pour effet de l'exposer au vice d'incompétence (CE 26/10/2001 Req n°234332).

La définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence du conseil de communauté en application de l'article L5216-5 III du CGCT, et ce qui ne relève pas de l'intérêt communautaire reste de la compétence des communes.

2. Le tourisme, un service public voulu ; non imposé en bloc

L'économie touristique, qui est donc indéniablement une économie de services, repose comme telle sur l'initiative privée mais elle est également intimement liée aux problématiques territoriales. D'une part, parce que l'offre touristique est typée par le territoire sur lequel elle est proposée, d'autre part parce que la transversalité de l'économie touristique fait qu'elle est indissociable des secteurs d'intervention publique liés à l'aménagement et au développement des territoires.

L'économie touristique suppose donc des équipements et aménagements dont la vocation n'est pas uniquement touristique : il faut en effet pouvoir accéder à un territoire, pouvoir circuler sur ce territoire, pouvoir utiliser des services communément dimensionnés pour les habitants.

Les stratégies de développement des prestataires touristiques et celles des collectivités affichant des ambitions touristiques s'exercent donc conjointement sur des territoires. Et sur ces territoires, l'action touristique publique revient aux organismes locaux de tourisme institués de manière discrétionnaire par les collectivités (Art. L.133-1 du Code du tourisme).

Il faut toutefois noter le rôle majeur que peut jouer l'office de tourisme dans ce mode d'économie puisque les acteurs publics et privés peuvent toujours se retrouver dans les instances délibératives des OT, que les organismes soient de droit public ou de droit privé.

a. La responsabilité des communes et de leurs groupements en matière de tourisme

L'article L.133-1 du Code du tourisme est cohérent avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Il confirme la capacité de toute commune à instituer, par simple délibération du conseil municipal, un office de tourisme lorsqu'elle entend exercer la compétence qui lui est reconnue dans le domaine du tourisme. Toutefois rien ne l'y oblige.

La Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans son article 3 a achevé la décentralisation en la matière et établi que la création d'un office de tourisme relève exclusivement de la commune ou du groupement de communes. Elle a par ailleurs unifié les régimes juridiques applicables.

Aujourd'hui codifiée, cette capacité est inscrite aux articles L133-1 et suivants du Code du tourisme. Ainsi, **l'office de tourisme est institué pour « la promotion du tourisme » au sens le plus large du terme.**

L'article L133-3 définit les missions de l'organisme ainsi institué dans les termes suivants :

« L'office de tourisme 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 ».

b. La capacité à intervenir, un exercice d'autant plus difficile pour les EPCI

Attention, « on ne parle pas (parler s'entend communiquer) avec les touristes comme on s'adresse aux électeurs ». Le touriste, c'est une évidence, fait fi des découpages administratifs et encore moins des rivalités politiques.

Ces rivalités territoriales, des collectivités de niveaux différents aux **objectifs divergents**, **l'absence notoire de dialogue réel** entre le secteur public et le secteur privé, le recours parfois abusif aux associations ou aux syndicats mixtes créent ce fameux « plat de lasagnes » territorial qui conduit souvent à la **stérilisation des stratégies touristiques**.

1. MOINS FACILE QU'AU NIVEAU COMMUNAL

Dans le cadre d'une commune, la politique touristique se fonde d'une part sur les capacités à intervenir et d'autre part sur les liens tissés en direct avec la voirie, l'animation, la culture, l'environnement... C'est la logique de station, une proximité des centres de décision et **une capacité d'affirmation d'objectifs à atteindre** dans un temps donné, imposant la mise en œuvre **d'une gouvernance adaptée** et de **financements appropriés**.

Il en va tout autrement dans les groupements de communes, l'affirmation d'objectifs touristiques, parfois limités dans l'intérêt communautaire, doit prendre en compte la latitude laissée par l'ensemble des compétences transférées et les politiques touristiques communautaires se heurtent souvent à l'absence de compétences de complément, ce qui est souvent source soit de compétences croisées soit de double financement soit encore de financements croisés, autant de points soulevés dans le rapport de la Cour des Comptes.

2. DEUX TYPES DE DIFFICULTÉS

Les expertises et études ont montré que **la plupart des EPCI déclare rencontrer deux types de difficultés** liés à leur volonté d'agir en matière touristique :

- ⇨ la première difficulté est relative à **l'identification des contours de la compétence tourisme**. Cette difficulté a pour conséquence de définir les politiques, non à travers des volontés mais à travers une batterie d'actions que, souvent, le fondement de ces actions qu'est l'office de tourisme n'est pas en mesure de conduire ou alors dans des conditions difficiles et avec des moyens non professionnels,
- ⇨ la seconde difficulté porte sur **la définition du caractère intercommunal de la compétence touristique et de l'intérêt communautaire qui lui devient attaché**. Cette difficulté a souvent pour conséquence le repli du politique (qui doit fixer les limites des volontés) vers le technicien, local ou préfectoral (qui répond en terme technique) amplifiant ainsi la logique de l'action au détriment de celle plus politique du projet.

La création récente sur les territoires observés de nouvelles structures qui se veulent offices de tourisme de droit public avec maîtrise publique des décisions est une illustration de cette perplexité.

- ⇨ Plus précisément encore, les **EPCI expriment un certain désarroi** (selon les territoires) quant au positionnement de leur intervention face notamment à des politiques communales structurées et volontaristes. Ce désarroi se traduit dans la diversité des contenus et des formes données à cette compétence avec deux freins majeurs à la structuration : le **difficile dépassement de logiques communales** et la **difficulté à mettre en place une dynamique à l'échelon du territoire**.

Le schéma de développement touristique communautaire doit être un outil au service de ces freins par la clarification de l'action touristique qu'il définit et le niveau de solidarité entre les communes qu'il impose.

3. L'office de tourisme au service des interventions communautaires

a. Au service de la capacité à intervenir

Par delà la mission « *d'accueil et d'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes en coordination avec le Comité départemental du tourisme et le Comité régional du tourisme.* ».

Le Code du tourisme dispose également que l'office de tourisme « *contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local* ». Il peut également être

chargé, par la collectivité, « de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines 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 ». Enfin il peut être consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques (Art L. 133-3 du Code du tourisme).

Au plan communautaire, ces compétences de l'office de tourisme ne peuvent être mises en œuvre qu'à deux conditions :

- Que l'intérêt communautaire les prévoit
- Que les statuts de l'OT (Association, EPIC...) s'autorisent leur exercice.

Les études ont hélas montré à quel point les **moyens dont disposent un certain nombre d'OT&SI les cantonnent exclusivement à la fonction renseignement** par soumission des ressources humaines à des horaires d'ouverture plus souvent administratifs qu'adaptés aux flux réels et qui, dans plus de la moitié des cas, sont le seul fondement de la convention avec la collectivité.

b. La responsabilité de l'office de tourisme en matière de promotion du tourisme

Il a donc bien pour missions, outre la fonction renseignement, celles :

- ☞ D'animer et de coordonner les interventions des différents partenaires, sous entendu publics et privés,
- ☞ De contribuer à l'élaboration de programmes et services touristiques,
- ☞ De s'impliquer dans l'animation et les manifestations,
- ☞ D'engager des études et pour le moins d'élaborer des analyses statistiques de la fréquentation

À ces égards, il paraît légitime qu'il intervienne sur l'ensemble des champs de la « *promotion du tourisme* » tel qu'il a été défini précédemment.

c. L'office de tourisme intercommunal, mode d'emploi

Un office de tourisme communal et un office de tourisme communautaire font-ils le même métier ?

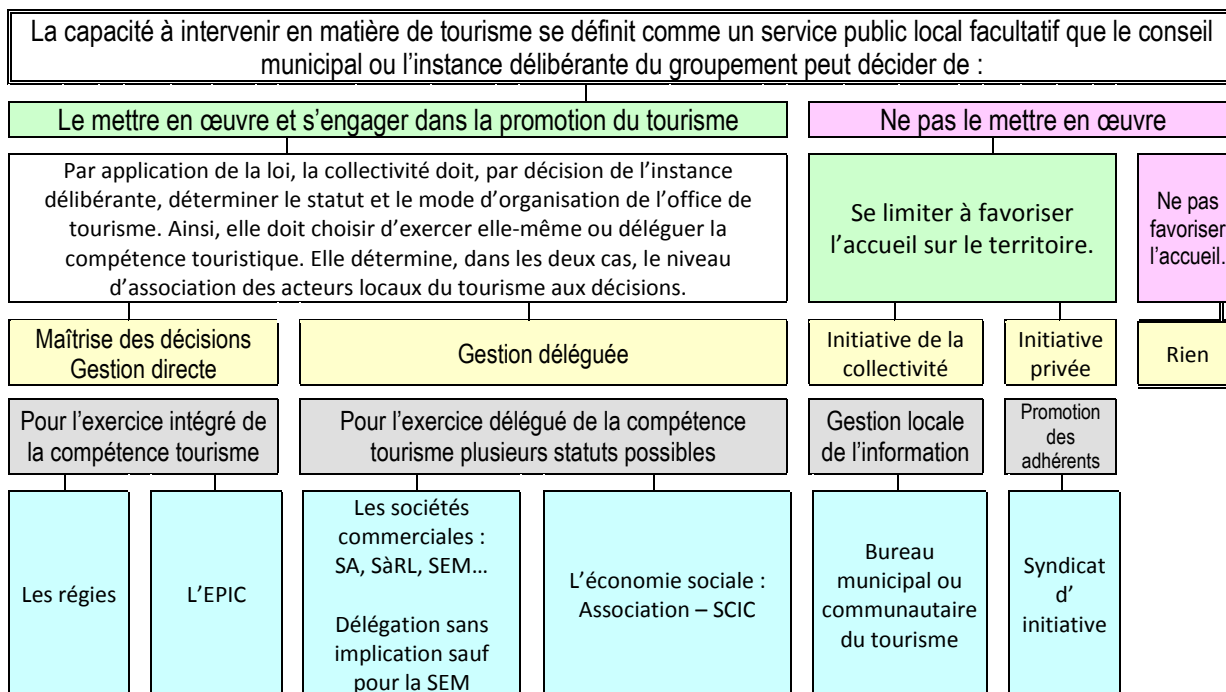
La réponse n'est pas simple même si d'emblée la tentation est de répondre plutôt non vu de l'intérieur, plutôt oui quand on regarde de l'extérieur.

À l'évidence, les compétences de chaque échelon ne relèvent pas du même registre, les communes (on l'a dit) sont porteuses de l'ensemble des compétences donc, l'application du Code fixe les limites naturelles de l'exercice. À l'échelon intercommunal, la notion de territoire élargi se double de la définition statutaire de l'intérêt communautaire. Intérêt auquel il faut que l'office de tourisme réponde dans le cadre d'une définition d'actions fixées par la collectivité.

En conséquence, les échelons d'offices n'exercent pas nécessairement le même métier, sur lequel la taille du territoire et sa compétence ne sont pas sans influence.

Les EPCI qui créent un office de tourisme sont, au même titre que les communes, confrontés à cette question : gérer ou déléguer ?

Le tableau ci-dessous schématise les situations possibles.



Pour se résumer :

Ce qu'il suffit pour affirmer la compétence communautaire et la possibilité d'instituer un office de tourisme :

- Transférer toutes les capacités à intervenir en matière de tourisme et délibérer au plus simple : « est d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme »

Cette formulation sans équivoque conduit à la seule présence d'un office de tourisme communautaire.

Tout autre fractionnement des capacités à intervenir limitera les missions conventionnées avec l'office de tourisme aux seules capacités transférées.

Il apparaît donc que la question du statut n'est pas la priorité. Mettre les priorités en ordre suppose de :

- Positionner la compétence tourisme au titre des compétences facultatives
- Identifier les domaines et/ou les territoires d'application
- Définir ensuite les cadres de l'action touristique communautaire (rôle du schéma)
- Répondre à la question gérer (maîtriser les décisions) ou déléguer
- S'interroger sur la pertinence d'un statut ou d'un autre
- Définir le mode d'organisation de l'office de tourisme communautaire

4. Annexes

Code du tourisme : articles L. 133-1 à L. 133-10

Code du tourisme : articles L. 134-5 à L. 134-6

Code du tourisme : ([Articles R133-1 à R133-18](#))

Code du tourisme : ([Article R133-19](#))

Code du tourisme : ([Article R133-20 à D133-31](#))

Code du tourisme : ([Articles R134-12 à D134-21](#))

Référence : Circulaire NOR/LRL/B/04/10074/C du 10 septembre 2004 : entrée en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

CGCT : l'article L.2121-29 ; articles L. 5614-16 et L. 5216-5 III

CGCT : articles L. 1521-1, L. 1522-1 et L. 1522-2 ; L. 2221-4

La Loi n°83-8 du 7 janvier 1983

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004

Loi n°2006-437 du 14 avril 2006