

## 16 Les collectivités territoriales et le tourisme : faut-il modifier la répartition des compétences ?

Laurence JÉGOUZO,

maître de conférences à l'université de Paris I, Panthéon-Sorbonne,  
(Institut de recherche et d'études sur le tourisme),  
responsable du département tourisme au cabinet Latscha Avocats

**La répartition des compétences en matière de tourisme est extrêmement peu claire. Tous les échelons de collectivités territoriales peuvent prendre des initiatives en la matière, et les outils de planification sont complexes, peu efficaces, et insuffisamment coordonnés.**

1 - Le tourisme est une industrie clé pour l'économie et l'emploi en France : première destination mondiale avec plus de 82 millions de touristes étrangers en 2007<sup>1</sup>, le tourisme représente 6,3 % du PIB soit presque autant que le secteur automobile. Alors que le projet de loi de modernisation et de développement des services touristiques est en seconde lecture au Sénat<sup>2</sup>, rien ne figure sur la question de la répartition des compétences des collectivités territoriales dans le secteur du tourisme. Sans doute cette question sera-t-elle abordée lors de la réforme territoriale à la suite des propositions du comité *Balladur*. À l'heure où la mission du Sénat<sup>3</sup> se prononce en faveur de la création des métropoles et que les régions devraient se voir confier le rôle de chef de file en matière de développement économique, la question du niveau territorial de compétence adapté à une plus grande efficacité de la politique du tourisme reste entière. La diversité des territoires (littoral, montagne, rural, urbain) et la transversalité du tourisme qui touchent d'autres compétences exercées par les collectivités territoriales comme l'urbanisme, l'économie, le social, l'aménagement du territoire, etc. expliquent qu'il soit difficile de réformer ces compétences et d'adopter un régime unique pour l'ensemble des collectivités territoriales.

2 - Les lois de décentralisation du 2 mars 1982<sup>4</sup> et du 7 juillet<sup>5</sup> et 22 juillet 1983<sup>6</sup> n'ont pas modifié la répartition des compétences dans le secteur du tourisme. Alors que la répartition par bloc de compétence est réalisée pour chaque type de collectivité, le tourisme n'apparaît pas comme un secteur spécifique. Chaque collectivité intervient donc sur le tourisme au titre du règlement de ses affaires locales, le tourisme étant considéré comme un service public local<sup>7</sup>. Il faudra attendre la loi du 3 janvier 1987<sup>8</sup> puis celle

du 23 décembre 1992<sup>9</sup> pour que les attributions évoluent. La place de la région sera renforcée par la loi du 27 février 2002<sup>10</sup> relative à la démocratie de proximité, en revanche la loi du 13 août 2004<sup>11</sup> relative aux libertés et responsabilités locales n'abordera pas le tourisme.

3 - De cette organisation, il ressort un certain nombre de confusions et d'absence de coordination notamment dans le secteur de la promotion, mais aussi de la planification. Chaque niveau de répartition territorial intervient sans que la concertation prévue dans les textes soit respectée, l'intercommunalité n'a pas facilité la cohésion d'ensemble. L'enjeu fort que constitue la politique touristique pour une collectivité territoriale explique pour partie que jusqu'alors les gouvernants aient préféré ne pas modifier la répartition actuelle. Cette réforme nécessitera beaucoup de créativité pour garantir la cohérence des destinations touristiques tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales.

### 1. La répartition actuelle des compétences de collectivités territoriales dans le secteur du tourisme

4 - Si l'État est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme, les collectivités territoriales sont associées à sa mise en œuvre (*C. tourisme*, art. L. 111-2). La compétence tourisme n'est pas attribuée clairement à une collectivité territoriale puisque l'article L. 111-1 du Code du tourisme précise : « *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* ».

5 - Si ce principe se vérifie dans les textes, la pratique est différente. Chaque niveau de collectivité territoriale agit d'une certaine façon sur le tourisme en fonction des particularités géographiques de son territoire et du type de tourisme qu'il va souhaiter développer : tourisme culturel, tourisme d'affaires, tourisme social, etc. À ce titre, les territoires peuvent être en concurrence car le tourisme

1. *Dir. tourisme*, min. Éco. des fin., Recherche et Emploi : *Les chiffres clés du tourisme en 2007*.  
2. *Projet de loi Sénat n° 200*, 2008-2009, déposé le 4 févr. 2009.  
3. *Rapp. Sénat n° 471 fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*.  
4. L. n° 82-213, 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : JO 3 mars 1982, p. 730.  
5. L. n° 83-8, 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre communes, départements et régions : JO 8 janv. 1983, p. 215.  
6. L. n° 83-663, 22 juill. 1983 complétant la loi du 7 juillet 1983 : JO 23 juill. 1983, p. 2286.  
7. CE, sect., 23 janv. 1959, Cne d'Huez : AJDA 1959, II, p. 65, note Braibant. – CE, ass., 11 mai 1959, Dauphin : D. 1959, jurispr. p. 315. – TA Caen, 2 juin 1981, Carrière et a. : Rec. CE 1981, p. 859.  
8. L. n° 87-10, 3 janv. 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme : JO 4 janv. 1987, p. 454.

9. L. n° 92-1341, 23 déc. 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme : JO 24 déc. 1992, p. 17657.  
10. L. n° 2002-276, 27 févr. 2002 relative à la démocratie de proximité : JO 28 févr. 2002, p. 3808.  
11. L. n° 2004-809, 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : JO 17 août 2004, p. 14545.

constitue un axe de développement économique majeur : les communes touristiques en sont un exemple.

6 - Pourtant, la coordination reste primordiale dans la cohérence des politiques mises en place notamment pour les équipements publics, les aménagements nécessaires à la circulation des touristes, les hébergements touristiques ou encore l'efficacité des politiques de promotion. Or l'importance politique attachée au tourisme, et notamment le levier économique qu'il constitue, explique que les élus locaux ne souhaitent pas toujours transférer certaines compétences à un autre échelon de collectivité territoriale. Ainsi la commune de Saint-Tropez souhaitera conserver la maîtrise de sa politique de communication plutôt que de la confier au département à la région, ou à un EPCI.

7 - Il n'y a donc pas de collectivité territoriale chef de file, même si la région assure un rôle majeur dans le domaine de la planification touristique.

### A. - La région

8 - La région est de façon assez logique au regard des compétences qu'elle exerce depuis la loi du 29 juillet 1982<sup>12</sup> et qui n'ont cessé de s'étendre jusqu'en 2003<sup>13</sup>, en charge de la planification et de la définition des objectifs à moyen terme du développement touristique régional au travers d'un schéma régional de développement touristique (C. tourisme, art. L. 131-1). Elle assure également le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région (C. tourisme, art. L. 131-2). Elle coordonne les initiatives publiques et privées dans la région dans le domaine de la promotion et de l'information touristique.

9 - Le comité régional du tourisme (CRT) est créé pour assurer les actions de promotion sur les marchés étrangers (C. tourisme, art. L. 131-5) et c'est lui qui élabore le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ensuite soumis à l'approbation du conseil régional (C. tourisme, art. L. 131-7). Mais il est également compétent dans les actions de formation, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation (C. tourisme, art. L. 131-8). Surtout c'est la région qui va contractualiser les objectifs à réaliser tout d'abord sous forme de contrat de plan, puis de contrat de projet.

10 - Par ailleurs, c'est au sein de la région que se trouve l'organe de déconcentration : le délégué régional du tourisme (C. tourisme, art. R. 122-30) sorte de préfet tourisme, qui sera intégré, en raison de la Révision générale des politiques publiques dans la DIRECT (direction des entreprises, de la consommation, du travail) au sein de laquelle s'intégreront les services tourisme déconcentrés. Leur rôle consistait justement à assurer une cohérence d'ensemble entre l'action de l'État et les différentes collectivités territoriales présentes dans le secteur du tourisme. Mais ils n'ont pas toujours eu les moyens d'action suffisants pour réaliser cette coordination et contrairement aux préfets, ils ne disposaient d'aucun moyen de contrôle a posteriori sur l'action des collectivités territoriales dans le secteur du tourisme.

11 - Le rôle de la région est donc large, elle devrait jouer le rôle de chef d'orchestre de l'organisation touristique sur son territoire, mais la réalité est toute autre.

### B. - Le département

12 - Le département créé en tant que de besoin un schéma d'aménagement touristique départemental (C. tourisme, art. L. 132-1) qui doit être en cohérence avec le schéma régional. La partie réglementaire du Code du tourisme n'ayant jamais été publiée comme d'ailleurs pour le schéma régional, le contenu de ce plan

est laissé à la libre appréciation de ses rédacteurs. Il en résulte une profusion de documents plus descriptifs que véritablement engageants sans qu'il soit fait le plus souvent référence au schéma régional.

13 - Le comité départemental du tourisme (CDT) créé par le conseil général afin de préparer la mise en œuvre de la politique touristique (C. tourisme, art. L. 132-2) est principalement chargé de l'élaboration, la promotion et la commercialisation des produits touristiques. Sur ce point, la commercialisation ne peut se faire que dans le respect des règles de concurrence et notamment s'il existe un besoin d'intérêt général local, et s'il y a carence de l'initiative privée pour le satisfaire, même si la jurisprudence est assez souple quant à la réunion de ces deux conditions<sup>14</sup>.

14 - Par ailleurs, le département a une vocation particulière en matière de développement du tourisme rural, il établit un plan départemental des itinéraires de promenades et des randonnées (C. env., art. L. 361-1). Or ce plan devrait être pris en compte dans le schéma régional, ce qui est rarement prévu.

### C. - La commune

15 - La commune peut par délibération créer un organisme chargé de la promotion du tourisme appelé office de tourisme<sup>15</sup>. Il est chargé d'assurer l'accueil, l'information des touristes et la promotion touristique en coordination avec le CDT et le CRT. Il peut également être autorisé à commercialiser des produits touristiques, disposition qui deviendra automatique après l'adoption du projet de loi (C. tourisme, art. L. 133-3).

16 - Par ailleurs, certaines communes se distinguent des autres lorsqu'elles décident d'adopter une politique touristique plus offensive : ce sont les communes touristiques ou stations classées qui reçoivent un véritable label d'excellence de l'État en raison de la politique menée. Ces communes ou stations bénéficient alors de conditions financières spécifiques. Ce classement est par ailleurs ouvert aux EPCI.

17 - Tout cet inventaire montre un enchevêtrement des compétences entre la région, le département et la commune et les établissements publics de coopération intercommunaux. Pourtant chaque niveau est utile d'autant que des destinations touristiques sont parfois assises sur plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Le découpage administratif ne correspond pas le plus souvent à la réalité des destinations touristiques. Il faut donc un projet de réforme qui tienne compte de cette réalité et qui propose un régime souple maintenant l'efficacité de chaque acteur.

## 2. Un enchevêtrement des acteurs touristiques et des outils de planification complexes et peu efficaces

18 - Les acteurs intervenant dans les organismes décentralisés compétents dans le secteur du tourisme sont nombreux et les outils de planification touristiques complexes et mal coordonnés.

### A. - Une multiplication des acteurs dans les organismes touristiques décentralisés

19 - Si chaque acteur touristique a un rôle à jouer tant ce secteur comporte de spécificités, la composition des organismes de chaque niveau territorial faisant appel à eux sur des sujets parfois compa-

12. L. n° 82-653, 29 juill. 1982 portant réforme de la planification : JO 31 juill. 1982, p. 2441.

13. L. n° 2003-276, 28 mars 2003 de révision constitutionnelle : JO 29 mars 2003, p. 5568.

14. CE, 17 avr. 1964, Cne Merville Franceville : Rec. CE 1964, p. 251, casinos hôtels. – CE, 25 mars 1966, Ville Royan : Rec. CE 1966, p. 237. – TA Clermont Ferrand, 21 oct. 1983, Huges Tay : AJDA 1984, p. 166.

15. L. Jégouzo, L'évolution des offices de tourisme : du privé au partenariat public-privé : AJDA 2006, p. 354.

rables pourrait être modifiée afin d'alléger le processus décisionnel et le rendre plus efficace.

20 - Ainsi, le CDT comprend les organismes consulaires, les offices de tourisme et syndicats d'initiative, les professions du tourisme des loisirs et du thermalisme, les associations de tourisme et de loisirs, les communes touristiques et leurs groupements et le comité régional (C. tourisme, art. L. 132-3). Le comité régional comporte les mêmes acteurs (C. tourisme, art. L. 131-4) et l'office de tourisme ou le syndicat d'initiative aussi à peu de chose près.

21 - L'idée d'associer l'ensemble des acteurs locaux concernés par le tourisme était intéressante. Ainsi, si le CRT décide une politique de promotion ou de construire un équipement touristique, le CDT et l'office de tourisme devraient le prendre en compte pour leur programmation, et inversement et de même pour l'ensemble des acteurs sociaux-professionnels concernés. Or, cela n'est pas toujours le cas et pour améliorer ce fonctionnement, il faudrait prévoir un seul niveau de présence de ces acteurs au sein d'un seul organe du tourisme : le CDT semblant à ce titre mieux placé que les autres en raison du niveau intermédiaire qu'il constitue entre la région, la commune et les EPCI.

### B. - La fusion des schémas régionaux de développement touristique et des schémas départementaux de développement touristique

22 - La planification touristique est prévue à plusieurs niveaux : la région, le département, mais il n'est pas rare de voir également se greffer des schémas locaux d'organisation touristique élaborés par les communes, même si les textes ne les prévoient pas.

23 - Ces instruments ne se coordonnent pas toujours entre eux parce que chaque territoire souhaite développer sa politique touristique au détriment souvent de la cohérence d'ensemble. Ainsi, si un schéma régional de développement touristique peut définir des orientations telles que les priorités à définir sur la réalisation d'équipements touristiques, une programmation annuelle des investissements, etc., il est en revanche étonnant de lire des schémas départementaux qui ne font absolument pas référence aux schémas régionaux. Or, la plupart des politiques menées nécessitent une concertation notamment lorsque l'on doit diversifier par le tourisme, l'activité économique locale, assurer le maintien de l'emploi sur les territoires délaissés, ou encore désaisonnaliser l'offre touristique par une offre touristique complémentaire tout en assurant une meilleure répartition du flux touristique régional.

24 - Par ailleurs, ces documents n'ont pas de portée juridique obligatoire, il s'agit généralement de déclaration de bonne intention. Or ils engagent des sommes publiques souvent importantes pour la promotion d'un territoire sans que l'on puisse vérifier qu'une étude d'impact ou une étude marketing ait précédé l'engagement de cette dépense. Il s'agit davantage d'obligations de moyens qui sont inscrites dans ces schémas que de véritables obligations de résultats. Les obligations contenues dans ces documents doivent être beaucoup plus précises et leurs réalisations évaluées sans toucher toutefois au principe de libre administration ou d'absence de tutelle entre collectivités territoriales.

25 - Il existe parfois des conventions de partenariat entre les CRT et les CDT. Mais ne faudrait-il pas prévoir un seul schéma de planification au niveau régional avec des ramifications au niveau départemental et local, le tout étant inclus dans un même document ?

26 - Par ailleurs, comme le note le rapport de Jean-Michel Couve<sup>16</sup>, ces schémas devraient s'inscrire en cohérence avec les contrats de plans ou encore les schémas de cohérence territoriale ou encore les plans locaux d'urbanisme et autre document de planification locale.

27 - Au niveau international, les comités régionaux du tourisme doivent assurer la promotion de leur région. Ainsi il n'est pas rare de voir dans certains endroits des bureaux de représentations de certaines régions alors que le bureau de représentation de la France confié aujourd'hui à Atout France<sup>17</sup> n'existe pas par souci d'économie publique. Or certains touristes étrangers, s'ils connaissent la France, ne savent pas forcément que telle ou telle région est française ce qui rend très confus le message porté. Là aussi, la promotion internationale devrait être conduite par un même organisme qui prendrait en compte l'ensemble des demandes ce qui générerait une plus grande efficacité.<sup>18</sup>

### C. - La répartition des compétences touristiques au regard de la réforme des collectivités territoriales

28 - On ne peut que se réjouir de lire enfin dans le rapport du Sénat l'impossibilité de transférer la compétence tourisme à un échelon unique. En effet, les territoires sont très différents et il est impossible d'envisager un traitement uniforme. La région des Ardennes ne sera pas soumise aux mêmes problématiques touristiques que la région PACA et l'arrivée des métropoles devrait encore modifier la donne.

29 - Il faut certainement fixer les grandes lignes de cette réforme en cohérence avec la réforme plus globale des collectivités territoriales et inscrire le tourisme plus en lien avec les autres problématiques publiques locales. Ainsi la région doit rester sur la ligne de la politique économique et de la planification, mais de toute évidence un seul schéma doit être proposé, sans doute un schéma régional avec un volet par département obligatoire et non plus facultatif, ce qui nécessitera une adhésion des collectivités territoriales au risque de toucher à la libre administration des collectivités territoriales. La région qui gère les financements pourrait signer des contrats d'objectifs touristiques avec les collectivités territoriales et autres acteurs publics du secteur du tourisme.

30 - Dans l'hypothèse d'une destination touristique comme la Provence assise sur sept départements, dix-huit villes, neuf cents villages, un contrat d'objectif touristique entre tous les acteurs publics concernés pourrait vraiment être le moyen d'augmenter l'efficacité d'une politique touristique cohérente en terme de territoire. ■

**Mots-Clés :** Collectivités territoriales - Tourisme - Répartition des compétences

**JurisClasseur :** Administratif, Fasc. 124, 125-50 et 444-15

16. J.-M. Couve, *Rapp. au Premier ministre sur l'organisation territoriale, l'observation statistique et les accords bilatéraux de la France dans le domaine du tourisme*, juill. 2008.

17. *Projet de loi de modernisation et de développement touristique*, préc.

18. *Cour des comptes, Les comités régionaux du tourisme du « grand est » : Rapp. public annuel 2004*, févr. 2005.