



HAL
open science

Développement touristique du littoral et organisation administrative du tourisme: quels conflits?

Jacques Fialaire

► **To cite this version:**

Jacques Fialaire. Développement touristique du littoral et organisation administrative du tourisme: quels conflits?. Cahiers administratifs et politistes du Ponant, 2008, n°15, pp.25-42. halshs-00556423

HAL Id: halshs-00556423

<https://shs.hal.science/halshs-00556423v1>

Submitted on 16 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE DU LITTORAL & ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU TOURISME : QUELS CONFLITS ?

Jacques FIALAIRE *

(paru aux *Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant*, n°15, été-automne 2008, pp.25-42).

Le conflit vu classiquement en droit oppose la pénétration de « valeurs juridiques » à la défense d'intérêts antagonistes. Pour M. Virelly¹, « *si les valeurs juridiques se heurtent aux intérêts de certains individus ou de certains groupes, c'est parce que les intérêts sont eux-mêmes en conflit. La fonction du droit est de régler pacifiquement de tels affrontements* ». Dès que naît un litige, « *le droit a pour fonction essentielle de prévenir et à défaut de régler les conflits* »².

Si l'essor du tourisme remonte au XIXe siècle, celui-ci a pu être présenté longtemps comme un espace non conflictuel. On observe que « *l'éparpillement du milieu professionnel, le développement naturel et non conflictuel du tourisme jusqu'à la moitié du XXème siècle n'ont pas provoqué d'intervention marquante de la part des pouvoirs publics* »³. Les milieux du tourisme n'ont connu que très progressivement au cours du XXe siècle un mouvement d'encadrement administratif dont les temps forts sont : la réalisation d'une politique nationale d'aménagement des espaces littoraux dans les années 1960 sous la conduite d'administrations de mission ; la constitution d'une branche de l'administration d'Etat (en 1968 le tourisme apparaît en appendice dans le portefeuille d'attributions du ministre de l'aménagement du territoire, de l'Equipement et du Logement) ; le mouvement de décentralisation opéré à partir des années 1980 qui voit s'opérer « l'intégration des aménagements touristiques au sein des règles d'urbanisme⁴ et émerger l'échelon régional (reconnu dans la loi n°87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme). La loi n°92-1341 du 23 décembre 1992 prend acte de ce processus en disposant que « *l'Etat, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnées* » (disposition reprise dans l'article L.111-1 du code du tourisme).

* Professeur de droit public à l'Université de Nantes, Directeur de DCS UMR CNRS 3128.

¹ *La pensée juridique*, LGDJ, 1960, p.30.

² Yann Tanguy, *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*, LGDJ, Bibl. de science administrative, Tome X, 1979, p.18.

³ Frédéric Bouin, *Les collectivités territoriales et le tourisme*, Eds Le Moniteur-DEXIA, coll. Action locale, 2007, p.21.

⁴ Voir : Frédéric Bouin, *Ibid*, p.21, s.

Notre propos consistera à envisager comment, par sa propre construction juridique, l'administration du tourisme peut contribuer à anticiper ou à résoudre des conflits entre les acteurs des politiques publiques réalisées dans ce domaine. Nous laisserons donc de côté l'appréhension de phénomènes relevant de « médiations du conflit »⁵, pour nous centrer sur les formes de régulation plus directement administrative, dont les défauts (manifestés par une prévention insuffisante de certains litiges) sont susceptibles d'être corrigés en bout de chaîne par une ultime régulation juridictionnelle.

L'attention centrée sur l'organisation administrative dans le domaine touristique nous conduira à exclure du champ de notre propos, l'étude des procédés d'intervention administrative qui appelleraient à eux seuls des analyses spécifiques (telles la mise en œuvre de procédés de planification sectorielle du type des schémas de mise en valeur de la mer, la réglementation relative aux ports de plaisance, ou encore les règles d'usage des espaces aquatiques). Le droit applicable est aujourd'hui rassemblé dans le titre 1^{er} du code du tourisme, qui couvre la dimension institutionnelle de ce secteur d'activité économique.

Pour une analyse systémique complétant l'analyse institutionnelle

Nous sommes conduits à recourir à ces deux types d'analyse pour mieux saisir les interactions des entités publiques et para-publiques situées dans l'espace occupé par la mise en œuvre des politiques locales de développement touristique.

En envisageant d'appliquer l'analyse institutionnelle, on se propose de raisonner sur un cadre en tension continue entre des facteurs de pérennité inhérents aux institutions et une mise en mouvement de celles-ci sous l'effet de diverses pressions internes et externes. L'analyse institutionnelle se conçoit à un premier degré, dans un but de paramétrage de ces entités au regard de la contribution qu'elles apportent à ces politiques. La notion de « conflit » pourra ici transparaître essentiellement à l'état de potentialité. L'intérêt de cette approche est de se placer dans une optique de prévention des conflits.

L'adjonction partielle d'une analyse systémique permet de ne pas circonscrire notre raisonnement au fonctionnement propre à l'appareil administratif. Ce serait ignorer la contemporanéité de l'administration du tourisme qui en fait une structure particulièrement ouverte, via des dispositifs de concertation interne, aux agents économiques acteurs ou ressortissants des politiques du tourisme. On ne peut donc en rester à une vision appauvrie qui s'en tiendrait à envisager des situations potentielles d'affrontement entre diverses forces perçues seulement à travers l'écorce des institutions. Nous rejoindrons l'approche plus stimulante et exigeante, qui admet que « *l'existence d'un conflit suppose deux conditions apparemment opposées : d'une part des*

⁵ Y. Tanguy, *ibid*, p.89.

acteurs, ou plus généralement des unités d'action délimitées par des frontières, et qui ne peuvent donc être des « forces » purement abstraites ; de l'autre une interdépendance de ces unités qui constituent les éléments d'un système »⁶. Il s'agira de faire émerger des conflits de pouvoirs au-delà de simples conflits internes à l'appareil administratif.

Il nous semble donc que l'analyse des conflits suppose de bien cerner les acteurs, le système et les pouvoirs en jeu. Pour cela nous tenterons de dresser une typologie des conflits mettant en jeu les acteurs des politiques locales du tourisme à partir des grilles de lecture suivantes :

- la première grille laisse apparaître un champ apparemment pacifié, suivant une trame logique, laquelle sous-tend une certaine construction des institutions administratives dédiées à la conduite et à la mise en œuvre des politiques touristiques (I).
- Une seconde grille de lecture laisse entrevoir des potentialités de conflits au vu de l'analyse des normes en vigueur (II).
- Une troisième grille de lecture fait ressortir plusieurs zones de conflits au vu principalement des résultats d'une enquête spécifique complétée par une analyse de pratiques (III)
- En guise de conclusion, nous entreverrons plusieurs modes de régulation administrative.

I. L'ESPACE APPAREMMENT « PACIFIÉ » DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET PARAPUBLIQUES DU TOURISME

On a pu dire de « *l'administration, qu'elle assure le règlement des litiges ou qu'elle instruit une décision, tente de se donner les moyens de rationaliser les intérêts en présence* »⁷. Une certaine rationalité peut dans ce sens être dégagée de l'agencement institutionnel dédié aux politiques touristiques (A) et du cadre général de son fonctionnement (B).

A. Le désamorçage des conflits par l'apparent équilibre des institutions touristiques

L'impression dominante à la lecture des textes est que l'appareillage institutionnel ménage un équilibre, tant dans les relations entre les autorités publiques que dans un encadrement de l'initiative privée ménageant une place aux associations traditionnellement très présentes dans le secteur du tourisme.

L'équilibre entre les institutions publiques

⁶ Alain Touraine, notice sur les « conflits sociaux », in : *Encyclopédie thématique, Universalis*, 2005, p.898.

⁷ Y. Tanguy, *ibid*, p.221.

Les politiques touristiques se coulent dans un cadre législatif aménageant une coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le rôle conféré à l'Etat semble recueillir un assentiment consensuel. Un commentateur de la loi du 23 décembre 1992 souligne que, même s'agissant de la conduite des opérations de promotion touristique nationale, « *les collectivités territoriales ne contestent nullement la compétence de l'Etat et lui demandent, au contraire, de développer des actions de ce type, car non seulement il a seul une vision globale de ce que peut être une promotion touristique de l'ensemble des richesses du territoire, mais il dispose seul également, des moyens financiers, humains et matériels indispensables* »⁸.

Un mimétisme institutionnel se révèle présent du plus petit ressort local à l'échelon régional. D'un bout à l'autre de la chaîne sont clairement dissociés des instances délibératives (conseil municipal, général, régional) adoptant des choix stratégiques qui s'imposent grâce à la légitimité démocratique dont sont oints les élus locaux issus du suffrage universel direct, et des opérateurs, empruntant généralement un statut de droit privé (comités régionaux et départementaux du tourisme, offices de tourisme). Le législateur a paré à de possibles conflits d'intérêts nés d'une confusion des genres. Il est ainsi prévu que le directeur d'un office du tourisme « *ne peut être conseiller municipal* » (CGCT, art. L.2231-13).

La fluidité des formes de gestion : une place confortée donnée au secteur associatif

Si l'on poursuit un essai de systématisation, il apparaît à l'observation que certaines fonctions peuvent revenir plus naturellement aux associations, alors que d'autres seront plus aisément prises en charge par des sociétés d'économie mixte. Comme l'observe un auteur, "*aux SEML le développement économique, certaines infrastructures, l'aménagement urbain, les zones d'activités, le logement social, etc.*". Unité de décision et capacité d'entreprendre des politiques d'investissement à moyen et long terme sont ici des atouts reconnus. Il reste alors "*aux associations les actions de développement humain (loisirs, sports, culture, socio-éducatif...), de redistribution et d'action sociale (pauvreté, insertion) ou sanitaire (aide à domicile, soins aux personnes âgées, soins à certains malades, etc.)*"⁹. La souplesse de gestion est sans doute l'un des motifs de la vocation associative. Et la possibilité d'un traitement plus différencié de situations humaines très diverses. Si l'on retient cet idéaltype, on conviendra que le choix de la forme juridique empruntée par l'opérateur gestionnaire du service public touristique doit être laissé aux acteurs locaux.

⁸ Jean-Marie Pontier, *La répartition des compétences dans le domaine du tourisme*, Recueil Dalloz, 1993, p.99.

⁹ D. Deporcq, *Sociétés d'économie mixte et associations: entre souplesse et contention*, Rev.Franç. fin. publ. n° 43, 1993, p. 65-66.

Cet idéaltype se trouve vérifié au travers des choix de gestion opérés tant à l'échelon national (dans la législation) que localement :

- Le législateur laisse aux autorités délibérantes locales l'option entre des formules de droit public ou de droit privé, pour créer les comités régionaux et départementaux du tourisme, de même que les offices de tourisme.
- Localement on relève le choix de la délégation par certaines régions à des observatoires régionaux du tourisme, à statut associatif, de la mission tenant dans « *le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région* », que le législateur leur a confié (loi du 23 décembre 1992, art.4 modifié).

La préservation d'un cadre de coopération administrative hors commerce concourt aussi à rapprocher la réalité de la mise en œuvre des politiques touristiques avec cet idéaltype. L'outil contractuel est encore utilisé, non seulement pour satisfaire la commande publique tournée vers des opérateurs économiques, mais aussi pour soutenir sur fonds publics certaines initiatives privées se situant en dehors du champ concurrentiel ou à sa marge. Il en va ainsi :

- des conventions d'objectifs liant l'Etat aux associations du tourisme social ;
- de la convention-cadre liant l'Etat et la fédération nationale des comités départementaux du tourisme ;
- des conventions particulières conclues par des collectivités territoriales avec des associations de tourisme. Ainsi « *l'association VVF Villages gère les 67 villages dont les collectivités locales sont propriétaires, sur la base d'un projet d'aménagement du territoire et de brassage social* »¹⁰

B. L'organisation administrative normée : un assemblage de structures et d'outils de régulation préventive des conflits

Au plan général, des modes possibles de régulation des conflits peuvent être esquissés ; ils s'appuient sur deux types d'instruments :

- l'accès à une représentation d'intérêts locaux ou sectoriels au sein d'instances désignées par les autorités locales / régionales ;
- des dispositifs de coordination entre acteurs ;

La régulation par la représentation des intérêts locaux ou sectoriels dans les instances collégiales

¹⁰ Voir : Gilles Caire, *Les associations françaises de tourisme : de l'impulsion d'un marché de masse aux difficultés d'un autre tourisme*, in : A. Dussuet, J.-M. Lauzanas (dir.), *L'économie sociale entre informel et formel : Paradoxes et innovations*, PUR, Economie et santé, 2007, p.144.

Cette voie de régulation se rencontre à l'échelle du département. Le législateur laisse au Conseil général une grande latitude pour « *fixer le statut, les principes d'organisation et la composition du comité départemental du tourisme* », cette composition n'étant encadrée qu'à minima par la norme nationale au travers d'une représentation garantie à différents acteurs publics (telles les chambres consulaires et les communes touristiques ou leurs groupement) et privés (telles les professions et associations de tourisme) (C. tourisme, art.L.132-3). Des dispositions similaires se retrouvent pour ce qui est de l'institution dans chaque région d'un comité régional du tourisme (C. tourisme, art.L.131-4). En laissant une large marge d'appréciation aux conseils généraux et aux conseils régionaux pour doser la composition des comités départementaux et régionaux du tourisme, l'Etat confère aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées un réel pouvoir de « régulation », les mettant en mesure de doser la représentation des intérêts socio-professionnels en tenant compte des particularités locales.

Dans les faits, les modes de représentation adoptés révèlent le souci de garantir un équilibre entre les acteurs publics et para-publics d'un côté, et les acteurs privés de l'autre, au travers d'une représentation ménageant une quasi-parité. Ainsi une enquête spécifique menée auprès de ces institutions révèle qu'à côté des élus de la collectivité de rattachement :

- le comité départemental du tourisme des Côtes d'Armor est composé de 8 représentants liés au « public » (2 des chambres consulaires, 4 des offices de tourisme et syndicats d'initiative, 2 des communes et EPCI touristiques) et de 7 représentants du « privé » (6 pour les professionnels du tourisme et 1 pour ce qui est des associations de tourisme et de loisirs) ;
- le comité régional du tourisme des Pays de la Loire est composé de 8 représentants liés au « public » (1 pour les chambres consulaires, 3 pour les offices de tourisme et syndicats d'initiative, 4 des communes et EPCI touristiques) et de 7 représentants du « privé » (5 pour les professionnels du tourisme et 2 pour ce qui est des associations de tourisme et de loisirs).

La régulation par la coordination entre acteurs

La loi prévoit essentiellement une coordination des initiatives publiques ou privées. On relève une compétence spéciale conférée dans la loi au Conseil régional, chargé de « *coordonner, dans la région, les initiatives publiques et privées, dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques* » (C. tourisme, art.L.131-2 6).

Néanmoins on pressent ici que l'on ne s'approchera de l'harmonie souhaitée par le législateur que si le jeu d'acteurs est vertueux.

II. L'APPORT DE L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE : LA DETECTION DES CONFLITS POTENTIELS

Plusieurs facteurs de conflits potentiels sont perceptibles à l'examen des normes en vigueur rassemblées dans le code du tourisme, si l'on s'en tient à une approche organique (A). D'autres sont aussi décelables si l'on se place sous un angle de vue plus fonctionnel (B).

A. Les enseignements de l'approche organique

Des conflits potentiels sont repérables à deux stades :

Une pluralité d'organes compétents engendrant des risques de concurrence entre acteurs publics :

L'organisation touristique laisse entrevoir une large panoplie d'acteurs publics. Que l'on se place au plan de la stratégie d'ensemble tout comme à celui de la gestion opérationnelle, on rencontre :

- une multiplicité des acteurs détenteurs de la compétence générale placés sur un même plan « en 1^{ère} ligne ». Malgré un appel à la « coordination » en forme de vœu pieux, une extrême souplesse des relations entre institutions prédomine, matérialisée par l'usage des expressions « *associés à* », ou encore « *en liaison avec* » (C. tourisme, art.L.111-1 & 2, L.121-1).
- une multiplicité des opérateurs ayant une compétence horizontale « en 2^{ème} ligne » : comités régionaux et départementaux du tourisme ; offices de tourisme (C. tourisme, art.L.131-8, L.132-2 & L.133-1). De surcroît, ces opérateurs ne sont pas hiérarchisés entre eux du fait de l'absence de tutelle possible d'un niveau de collectivité territoriale sur un autre (Constit., art.72, al.5). Si les textes laissent entrevoir une cohérence possible, le comité régional du tourisme étant une institution obligatoire alors que la création du comité départemental du tourisme est facultative, la réalité révèle partout une pluralité de ces instances.

Aucun niveau de collectivité territoriale ne disposant d'une compétence exclusive en matière de développement touristique, l'on pourrait s'attendre à ce que le législateur ait mis en œuvre le dispositif virtuellement prévu à l'article 72 al.5 de la Constitution. Ce texte, tout en affirmant le principe de l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, dispose que « *cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Mais l'on serait en peine de trouver dans le code du tourisme une disposition qui s'inspirerait de l'article 1^{er} de la loi LRL du 13 août 2004, selon laquelle « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique*

des collectivités territoriales et de leurs groupements ». Au contraire la double présence d'un « schéma régional de développement du tourisme et des loisirs » (C. tourisme, art.L.131-1) et d'un « schéma d'aménagement touristique départemental » (C. tourisme, art.L.132-1) incline à penser que le législateur a écarté la désignation d'une *collectivité chef de file*.

Or il serait béotien de croire qu'une articulation harmonieuse des interventions de l'ensemble de ces acteurs publics puisse se produire naturellement. Des conflits sont en germe du fait de l'absence de partage des compétences par le législateur.

D'autres zones de conflictualité possible résultent de la place prise par l'intercommunalité dans la mise en œuvre des politiques touristiques. Désormais celles-ci peuvent résulter d'interventions provenant à la fois des communes et d'intercommunalités qui ont pu acquérir une parcelle de compétence « *en matière d'aménagement, gestion et entretien des zones d'activité touristique* », dans les limites de ce qui entre dans les « *actions d'intérêt communautaire* » (C. tourisme, art.L.134-1). Ce mouvement d'« intercommunalisation » est encouragé par le législateur, qui a rendu les groupements de communes d'un seul tenant éligibles à la procédure de classement comme stations touristiques (C. tourisme, art. L.134-3, issu de la loi n°2006-437 du 14 avril 2006, art.7), tandis que des formes spécifiques de coopération locale peuvent aussi être employées. Il est en effet prévu que « *plusieurs groupements de communes désirant s'associer pour la promotion du tourisme peuvent créer un syndicat mixte en vue d'instituer un office de tourisme sous forme d'un établissement public industriel et commercial* » (C. tourisme, art.L.134-5). En outre, depuis la loi n°92-645 du 13 juillet 1992 (art.30) des groupements d'intérêt public peuvent avoir pour objet des « *activités de développement ou d'intérêt commun dans le domaine du tourisme* ».

Un brouillage des frontières entre catégories d'institutions

La dichotomie que nous avons précédemment établie entre instances parapubliques de nature associative et de nature sociétale doit être partiellement corrigée. Déjà ce « jardin à la Française » ne tient pas compte de la présence d'associations (souvent à l'échelle supra-communale) investies de missions de développement économique local, dont certaines vouées au tourisme.

Des risques juridiques sont présents lorsque la nature juridique de tel ou tel opérateur se révèle fictive. Ainsi la CRC de Corse pointe des défaillances dans l'exercice effectif de la tutelle exercée par l'Assemblée de Corse sur l'Agence du tourisme de la Corse, contrastant avec le statut de cet organisme qui

est un établissement public à caractère industriel et commercial, dans l'instance délibérante duquel cette assemblée est majoritairement représentée¹¹.

Parfois la dimension économique croissante traversant les politiques locales du tourisme conduit certaines collectivités publiques à se doter d'opérateurs constitués en forme de sociétés d'économie mixte, en renonçant à des formules plus classiques d'association ou d'établissement public local. Ainsi la commune de Saint-Jean de Monts (Vendée) a fait ce choix. On relève cependant que la juridiction financière émet aussi de fortes réserves lorsqu'un comité départemental de tourisme délègue à un opérateur l'exercice d'une part substantielle de ses missions. Dans ses observations précitées, la CRC de Corse déplore qu'à la suite d'une « *délégation de la promotion touristique à un organisme spécialisé* », il résulte une amputation des missions assumées en propre par l'agence régionale, dont « *le service de la promotion voit son activité réduite de plus de moitié* ». Le caractère répandu de ce type de démembrement de l'action publique, laisse planer un conflit latent entre les régions concernées et les magistrats financiers. Ainsi la Région des Pays de la Loire a-t-elle fait le choix de se doter d'une structure opérationnelle dédiée à l'action touristique, en créant une société d'économie mixte dont elle est actionnaire à 85%.

B. Les enseignements de l'approche fonctionnelle

Les menaces de conflits liés aux procédés d'encadrement de l'action publique

L'action publique touristique se déploie à partir d'une sorte de « labellisation », qui est une prérogative exercée par l'Etat, recourant ensuite à différents instruments de planification et de conventionnement. Différents germes de conflits peuvent être détectés.

En amont, un relatif consensus transparait quand il s'agit de se féliciter de ce que le classement en commune touristique ne soit plus depuis 2006 attribué de manière définitive, car cette pérennité finissait antérieurement par « *recouvrir dans le temps des réalités communales hétéroclites pour un même label* »¹². C'est que, en même temps qu'elle ratifiait le code du tourisme, la loi n°2006-437 du 14 avril 2006 a réformé la procédure de classement par l'Etat des stations touristiques (dénommées « stations classées de tourisme ») en introduisant à la fois des critères de reconnaissance prenant en compte la notion de développement durable et « *l'évaluation régulière du classement et sa remise en cause éventuelles* » tous les douze ans (C. tourisme, art.L.133-11, s.)¹³. Mais la

¹¹ CRC de Corse, *Lettre d'observations définitives relative à la gestion de l'Agence du tourisme de la Corse – exercices 1992 et suivants*, sept.2001.

¹² Isabelle Cassin, *Communes touristiques et stations classées : vers un nouveau régime*, AJDA 2007, p.351.

¹³ Voir : Bariza Khiari, *Loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme*, Lamy CT, n°14, juin 2006, p.40.

remise en cause possible à terme d'un statut comme celui de « station classée de tourisme » engendrera un inévitable contentieux compte tenu des enjeux économiques et financiers induits, ce statut conférant une somme d'avantages non négligeables allant de majorations d'indemnités de fonctions des élus locaux à un sur-classement démographique des communes concernées bonifiant leurs dotations, en passant par le droit de percevoir des impôts spécifiques.

En aval, d'autres conflits peuvent surgir, au regard d'une situation d'enchevêtrement des instruments d'intervention. La législation se révèle très lâche, au regard de :

- L'absence de lien de conformité ou de compatibilité entre les documents de planification. Les textes évoquent seulement une obligation de « prise en compte » (C. tourisme, art.L.132-1).
- L'absence d'emboîtement obligatoire entre les contrats publics (C. tourisme, art.L.131-1 & L.132-1).

Certes, on conçoit que l'action publique en matière touristique puisse se prêter imparfaitement à un chaînage rigide des instruments d'intervention, qu'ils soient contractuels ou de planification. Mais il n'en demeure pas moins que le flou du contenu de l'obligation de « prise en compte » entre documents de planification expose à de possibles litiges entre les autorités publiques émettrices, dont les solutions contentieuses se révèlent incertaines, étant sujettes à une large marge d'interprétation du juge saisi.

La diffusion du partenariat contractuel doit aussi être perçue indépendamment de tout angélisme. Elle est exposée à des risques juridiques. Le fort emboîtement entre institutions locales de conception et d'exécution induit des risques de requalification, et donc d'invalidation, par la jurisprudence de certaines actions. Ainsi l'application de la théorie des institutions transparentes a conduit le juge administratif à sanctionner pour violation des règles de passation des marchés de travaux publics, des contrats passés en vue de créer un village-musée par un comité départemental du tourisme, dont le pouvoir de direction appartient à des conseillers généraux siégeant majoritairement dans son conseil d'administration. Le juge a estimé que cette association avait agi pour le compte du département, ce qui lui rend applicable les règles de la commande publique¹⁴. Il y a là un risque juridique que peuvent courir nombre de comités départementaux ou régionaux du tourisme, dont il a été relevé que, « *à la différence des offices de tourisme, ils sont en application des dispositions du code du tourisme, investis nécessairement de la mission de mise en œuvre de la politique du tourisme de leurs collectivités de rattachement* »¹⁵.

¹⁴ CAA Nancy, 15 avril 1993, Département de la Marne, *Rec.CE*, p.1000.

¹⁵ Aldo Sevino, *Les offices de tourisme, les comités départementaux et régionaux de tourisme et le droit de la commande publique*, AJDA 2006, p.1476.

Des philosophies politiques opposées dans l'appréciation du périmètre de l'intervention publique :

La timidité de la définition législative du champ de compétence de l'office du tourisme laisse présumer une option dominante en faveur d'une philosophie d'action publique libérale. Elle se matérialise à la fois dans l'établissement d'un cadre socio-politique favorable en principe au libre-échange. Il semble se manifester un refus du législateur de valider un interventionnisme public local puissant, pouvant confiner au « socialisme municipal ». En témoignent les dispositions bornant les missions de l'office de tourisme, ces restrictions se traduisant par l'emploi des vocables « accueil », « information » et « promotion » (C. tourisme, art.L.133-3). On comprend qu'il s'agit là de ménager l'existence au niveau communal d'une pluralité d'acteurs du développement touristique. Gageons qu'une commune touristique optant pour une intervention modeste de ce type courra peu de risques juridiques. Mais inversement, le recul constaté depuis les années 1980 des soutiens financiers apportés par les pouvoirs publics (et par les caisses d'allocations familiales) aux associations de tourisme social alimente des tensions croissantes. Le Conseil économique et social a relevé que « *par le renforcement de certaines réglementations et sans les aides dont il a bénéficié jusqu'à un passé récent, le tourisme social risque de ne plus pouvoir remplir la mission sociale qui lui a été confiée* »¹⁶. On est loin de satisfaire pleinement l'objectif national affirmé dans la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (art.140), portant sur « *l'égal accès de tous (...) aux vacances et aux loisirs* ».

Ajoutons que l'apparente neutralité économique du cadre normatif, qui ne fait pas référence expressément aux libertés professionnelles en jeu, peut conduire à des situations exposées à des risques contentieux. Tel ou tel professionnel du tourisme sera susceptible d'introduire une plainte en concurrence déloyale dans des cas tels que :

- l'extension des missions confiées à un office du tourisme (pouvant aller jusqu'à la gestion de services et équipements publics touristiques) qui, si elle n'est envisagée qu'à titre facultatif, est laissée à l'appréciation du conseil municipal qui pourra alors faire valoir un but d'intérêt public local. Des risques de sanction contentieuse planent ici lorsque des tiers bénéficient d'un accès privilégié, ou à plus forte raison exclusif à ces équipements révélant un traitement discriminatoire dans la mise à disposition d'infrastructures essentielles, que ce soit sous l'angle du droit communautaire de la concurrence¹⁷, ou sous celui du droit interne de la concurrence¹⁸.

¹⁶ CES, *Le tourisme associatif en milieu rural, source de développement local et de cohésion sociale*, rapport présenté par Jean-Pierre Marcon, Avis et rapports du CES, 2006, p.I-10.

¹⁷ CJCE, 20 mars 1985, *aff.41/83 Italie c/ Comm.*, Rec.CJCE, p.873.

¹⁸ CA Paris, 29 sept.1994, *Lechene*, BOCC 27 oct.1994, p.483.

- L'octroi donné à un office du tourisme d'une autorisation de « *commercialiser des prestations de services touristiques* » (C. tourisme, art.L.133-3). Ainsi un juge d'appel a eu à se prononcer sur requête d'une organisation de professionnels du tourisme sur la légalité d'une autorisation préfectorale portant sur l'organisation et la vente de voyages et de séjours conférée à des offices de tourisme communaux, confirmant dans le cas d'espèce celle-ci, l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie étant admise au motif de l'insuffisance de l'initiative privée¹⁹. La jurisprudence révèle sur ce terrain des hésitations laissant planer un suspens sur l'issue de certains litiges. Les magistrats administratifs ayant été amenés à se prononcer sur la légalité d'une autorisation préfectorale donnée à une SEM gestionnaire du Congrès des expositions de Reims l'habilitant à commercialiser des produits touristiques, le juge de 1^{ère} instance avait annulé cette autorisation pour violation du principe de liberté du commerce et de l'industrie, alors que le juge d'appel validait au contraire celle-ci, au motif qu' « *il n'est pas allégué que les modalités de fonctionnement de la société requérante et les tarifs pratiqués par elle seraient de nature à méconnaître les conditions d'une concurrence loyale entre les différents prestataires de services considérés* »²⁰. A la potentialité de conflits s'ajoute donc l'incertitude quant à la solution rendue pour leur règlement final en droit.

Il reste qu'une lecture institutionnelle des conflits rencontre vite ses limites. Elles tiennent à la fois dans le caractère réducteur du prisme contentieux et dans le caractère trop consensuel de l'objet des instances publiques dédiées au tourisme. Ainsi nous a-t-il été dit que « *le conseil d'administration du comité départemental du tourisme du Finistère n'avait pas vocation à traiter les différends entre acteurs des politiques du tourisme sur le littoral, mais à fixer les orientations de ce comité, en accord avec les missions qui lui sont attribuées par le Conseil général* »²¹.

III. LES LECONS DE L'ANALYSE SYSTEMIQUE : LA PERCEPTION DES CONFLITS REELS

Les politiques touristiques, tout comme toute politique publique, font débat. Des conflits plus ouverts se révèlent alors, que l'on mesurera au regard d'une part de l'expression des opinions dans des canaux d'information issus de

¹⁹ CAA Marseille, 10 janvier 2006, Chambre syndicale des agents de voyage de la région Côte d'Azur, req. n°02MA00906.

²⁰ CAA Nancy, 15 mars 2007, SAEM Reims Champagne Congrès Expo, AJDA 2007, p.1933, note Guylain Clamour.

²¹ Lettre du 2 janvier 2008 de la présidente du CDT du Finistère.

processus délibératifs, d'autre part des résultats d'une des enquêtes spécifiques que nous avons menée dans le cadre du programme ORECOLM²².

A. La perception des conflits dans le processus délibératif

L'exercice est ici délicat. Il suggère de rechercher derrière les conciliations d'intérêts opérées dans l'adoption de différentes normes, des zones de fracture manifestant des conflits non apaisés.

La leçon du débat législatif

Une pomme de discorde concerne la forme juridique empruntée par l'office du tourisme. Alors que le législateur a prévu une voie d'adaptation de l'organisation administrative au territoire pertinent de l'action touristique par la réunion de plusieurs groupements de communes en syndicat mixte, il a imposé dans ce cas la création d'un office du tourisme sous forme d'EPIC (C. tourisme, art.L.134-5). Au double motif d'une atteinte excessive aux libertés locales et d'une critique adressée à l'emploi d'un « *mécanisme lourd et coûteux qui semble disproportionné par rapport à la compétence exercée* », une proposition de loi sénatoriale a visé à abroger cette obligation afin de permettre une gestion privée de ces offices²³. Face à cette prétention la doctrine ministérielle reste ferme. Elle défend l'œuvre législative en ces termes pour ce qui est de la formule de l'office du tourisme intercommunautaire : « *le législateur a encadré cette ouverture en privilégiant une forme d'organisation, celle de l'EPIC, seule catégorie d'organisme local du tourisme bénéficiant d'un encadrement juridique précis* », ajoutant qu' « *à l'échelle supra-communautaire, il est essentiel de maintenir un lien juridique étroit entre les collectivités territoriales (les communes) et l'office de tourisme ainsi institué, que seule la forme d'établissement public peut garantir par une présence majoritaire des élus au sein de son comité de direction* »²⁴.

Les leçons d'un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs : cas du schéma 2007-2011 des Pays de la Loire

Ce document affirme le « rôle fédérateur » de la région, armé d'un puissant volontarisme politique. Des arguments juridiques sont avancés dans ce sens.

²² Il s'agit de l'enquête portant sur « les conflits entre acteurs des politiques touristiques auprès des autorités administratives concernées », signalée précédemment en note 4.

²³ Proposition de loi autorisant plusieurs EPCI à se regrouper librement en vue de créer un office de tourisme, *JO Doc. Sénat, n°469, session ordinaire 2005-2006*.

²⁴ Rép. minist. à la Q.E n°23450 de René Beaumont, *JO Sénat du 10 août 2008, p.2139*.

La thèse soutenue est que la prérogative conférée spécifiquement à la Région par le législateur dans le domaine du tourisme (le pouvoir de coordonner les initiatives publiques ou privées) matérialise nettement la compétence générale détenue par le conseil régional, s'agissant de « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité (...)* » (CGCT, art.L.4221-1). L'avantage consiste alors à s'appuyer sur la fonction de « chef de file » de la Région acquise dans ce domaine depuis l'adoption en janvier 2006 par le Conseil Régional du schéma régional de développement économique, dans le cadre de l'expérimentation prévue dans la loi du 13 août 2004. Cette adoption a précédé l'élaboration intervenue courant 2006 du schéma régional du tourisme et des loisirs, adopté en février 2007. L'ambition est de faire d'un procédé comme le « contrat territorial unique » un « outil d'aménagement et de solidarité territoriale ». On ira alors jusqu'à concevoir la mise en place d'un établissement public foncier régional, capable de « *réserver les espaces fonciers nécessaires pour faire sortir au moins 5.000 lits en résidence de tourisme sur le littoral* »²⁵. Cette orientation se concilie mal avec le schéma d'aménagement touristique départemental retenu par le Conseil général de la Vendée pour la période 2004-2010, dont un des volets de contractualisation concerne « *la réhabilitation et la revalorisation des stations littorales à travers le contrat environnement-littoral* ».

Il est en outre invoqué le jeu du principe de subsidiarité introduit dans la Constitution française depuis la révision du 28 mars 2003, en ces termes : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Plutôt que d'en attendre une traduction médiatisée par le législateur qui se fait attendre, le conseil régional en retient une interprétation mise en avant comme fil directeur de sa politique touristique. D'où des actions davantage ciblées, les aides régionales allant « *prioritairement sur des projets structurants ou exemplaires lisibles* », en considérant que « *les dossiers non structurants de plus faibles montants seront pris en charge à l'échelon adéquat* »²⁶. Des remises en cause se dessinent dans la mesure où les nouveaux « projets de territoires » doivent « *s'appuyer sur l'étude d'évaluation pour vérifier la pertinence des périmètres et des classements des territoires d'accueil touristiques* » précédemment retenus dans le CPER 2000-2006²⁷. Des conflits en résultent du fait du non renouvellement des aides régionales à des territoires locaux rendus non éligibles.

²⁵ Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs des Pays de la Loire, *Stratégie régionale*, p.28.

²⁶ SRDTL, *Stratégie régionale*, id. p.13.

²⁷ SRDTL, id., *Fiche actions n°11-2*, p.63.

Faut-il voir là une déstabilisation des institutions publiques telles qu'elles ont été pensées par le législateur ? Pour le moins, l'ambition régionale se heurte à la conception endogène du développement touristique restée longtemps plus familière aux communes touristiques littorales.

B. Les enseignements tirés de l'enquête sur les conflits entre acteurs des politiques touristiques

Une des enquêtes lancées en décembre 2007 par le laboratoire « Droit et Changement Social » dans le cadre du programme ORECOLM (Observatoire en Réseau des Conflits Littoraux et Maritimes) soutenu par la Région des Pays de la Loire²⁸, auprès d'une série de communes concernées par l'application de la loi littoral, visait à repérer les conflits entre acteurs des politiques touristiques et les moyens utilisés pour les prévenir ou les régler.

Certes, des précautions doivent être prises compte tenu de la faiblesse du taux de réponse à ce questionnaire (environ 15% des sondés), les conclusions tirées ne pouvant qu'être partielles et non généralisables. Néanmoins l'appui que nous pourrions prendre sur un certain degré de représentativité de l'échantillon final (tableau ci-après) justifie que nous tentions de dégager quelques enseignements.

Tableau récapitulatif des retours de l'enquête

CLASSEMENT	GEOGRAPHIQUE	CLASSEMENT	ADMINISTRATIF
Continent / Iles	Littoral maritime / Rétro-littoral	Par région	Par département
6	6	4 (Pays de Loire)	3 (Loire Atlantique) 1 (Vendée)
1 (Ile aux Moines)	1 (Saint-Philbert Grand-Lieu)	3 (Bretagne)	2 (Morbihan) 1 (Côte d'Armor)

Les conflits de pouvoirs et d'influence

L'opposition politico-idéologique entre le Conseil régional des Pays de la Loire issu du scrutin de 2004 et le Conseil général de la Vendée trouve une application frontale dans la mise en œuvre des politiques touristiques. Une station classée telle que les Sables d'Olonne plaide en faveur d'une politique touristique régionale ménageant des cadres d'intervention spécifiques en faveur des communes touristiques littorales (via les « contrats littoraux » ou « de station » initiés par la précédente mandature du Conseil régional et promus par

²⁸ Voir le détail des thèmes de ces enquêtes signalé en note 4.

le Conseil général), critiquant corrélativement la politique récente de la Région, encourageant davantage l'intercommunalité (via les « contrats territoriaux uniques »). A défaut d'accord sur le cadre contractuel, les voies de concertation offertes en vue de concilier les politiques touristiques apparaissent non praticables, compte tenu de l'ampleur du conflit existant entre les autorités régionales et départementales à l'échelle de la Vendée.

Si elles ne sont que partiellement exprimées, des tensions sont néanmoins perceptibles entre deux approches des politiques touristiques locales adossées l'une à l'échelon communal, l'autre à l'échelon intercommunal. Ici s'exprime l'attachement à un développement touristique initié par la commune ayant obtenu le label de « station classée », que les autres institutions publiques sont invitées à accompagner par le biais de « contrats de station ». Le plaidoyer en faveur de ce mode d'intervention est doublement justifié :

- Au regard de l'intérêt général, il participe d'un souci de maîtrise du « *risque d'émiettement et d'éparpillement de l'action publique* » ;
- Au regard de l'intérêt communal, il est avancé que « *le contrat de station a permis de maintenir le tissu hôtelier sur la commune, de moderniser les équipements et d'inciter les professionnels de l'hébergement à mener une politique commerciale dynamique*²⁹.

Ailleurs une autre option est portée, un certain degré d'« intercommunalisation » de la politique touristique locale étant présenté comme un moyen d'éviter ou de résoudre certains conflits. Il est alors fait appel à « *la coordination des offices du tourisme au niveau d'une agglomération* »³⁰.

Les instruments de défense

Les communes littorales enregistrent le *leadership* de la Région qui dispose de moyens propres à mettre en cohérence les politiques touristiques à l'échelle de leurs territoires. 5 réponses sur 7 admettent que le principal mode de coordination s'opère grâce à l'élaboration du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Une majorité d'entre elles n'en manifestent pas moins des réserves par rapport à l'emprise de l'institution régionale, s'exprimant par une préférence en faveur d'une coordination croisée entre l'Etat et la Région (3), la Région et l'intercommunalité (1), voire d'une coordination exclusive par l'Etat (1) ; le choix en faveur d'un pouvoir exclusif de coordination par les autorités de la Région se révèle minoritaire (2).

A l'inverse de certaines idées reçues, la conclusion de conventions entre collectivités territoriales n'apparaît que sporadiquement comme un moyen utile de coordonner les objectifs des politiques touristiques (2 cas sur 7). Le procédé contractuel est cependant envisagé favorablement pour prévenir certains

²⁹ Réponse à l'enquête apportée par le DGS d'une commune littorale du nord Bretagne.

³⁰ Réponse à l'enquête apportée par le DGS d'une commune littorale du sud Bretagne.

conflits, soit comme moyen unique (3 cas sur 7), soit comme recours possible à l'intérieur d'une palette de solutions pouvant aussi mobiliser des ressources tirées de concertations informelles (3 sur 7).

Conclusion : les réponses de la régulation administrative

Les limites de ce type de réponse doivent être clairement comprises. La qualité du débat démocratique est ici partiellement en jeu, sur laquelle il serait plus avisé de faire porter le regard de politistes. La régulation administrative que nous envisagerons brièvement, est impuissante à surmonter les conflits nés d'oppositions idéologiques entre des autorités publiques légitimement élues. Le but principal est d'atteindre une meilleure cohérence de l'action publique. Pour cela deux voies principales peuvent être mises en avant.

Le recours à la coopération institutionnelle

Une réponse tient dans l'essor d'une intégration par des formes spéciales de coopération institutionnelle. C'est le cas des pôles touristiques constitués en syndicats mixtes. Cette formule présente l'avantage d'associer plusieurs acteurs publics locaux de rangs distincts (communes, EPCI, départements, régions, voire chambres consulaires) autour de projets de développement local, en surmontant les concurrences entre acteurs devenant partenaires. Ainsi dans le précédent CPER Pays de la Loire, le syndicat mixte de la Côte d'Opale a bénéficié de soutiens financiers qui ont lié la création d'une Agence de développement touristique à « *une réorganisation touristique des territoires poussant au regroupement des offices de tourisme dans une logique d'office de tourisme de pôle* »³¹. On peut par là prévenir ou résoudre certains conflits sous réserve que de nouveaux n'apparaissent pas, lesquels seraient nourris par l'écrasement de la représentation de tel ou tel partenaire au sein de l'instance délibérante.

Les progrès de la transparence publique

Un objectif général de transparence publique devrait imprégner la passation et l'exécution de toutes les conventions de collaboration. Il convient au minimum d'être rigoureux dans la définition des engagements des cocontractants. Ainsi, s'agissant d'une convention confiant à un office du tourisme « *des missions d'accueil, d'information, d'animation, de promotion ainsi qu'une mission de développement* », placée devant une situation où « *l'Office apparaît comme un service municipal à la fois, mal contrôlé et sans*

³¹ Emeline Huart, *Le tourisme et sa place dans la politique durable du territoire*, mémoire de DEA de droit maritime et océanique, 2000-2001, p.16.

véritable autonomie, dont la mission réelle semble se cantonner essentiellement à l'organisation des fêtes et cérémonies pour le compte de la commune des Abymes en dépit d'objectifs ambitieux », la Chambre régionale des comptes Guadeloupe-Guyane-Martinique a-t-elle adressé des recommandations à « *la commune des Abymes et à son office du tourisme pour que soit redéfinie de manière plus précise et plus pratique la mission de développement en déterminant clairement les rôles respectifs attribués à la collectivité et à l'association* », en posant que « *la commune doit exercer tous les contrôles financiers prévus par la réglementation et par la convention liant la commune à l'OT* »³².

L'évolution des modes de délégation contractuelle d'activités touristiques érigées en service public ouvre aussi une voie spécifique de résolution des conflits. Elle se réalise dans la satisfaction de l'impératif de transparence apparu avec la loi Sapin du 29 janvier 1993 d'où est issu le régime des contrats de délégation de service public, et érigé en principe fondamental de la commande publique³³. Le juge administratif en contrôle scrupuleusement le respect lorsque des missions de service public touristique sont déléguées à des opérateurs privés³⁴.

Une dernière voie de régulation ne peut être ignorée, qui reste pour lors en suspens. Il s'agit de l'option si longtemps attendue dans le sens d'une clarification des compétences, dont les orientations sont attendues en 2009, à partir des travaux du « Comité Balladur » (dont le rapport est prévu pour mars 2009). L'expérience du passé conduit toutefois à relativiser les espoirs que l'on peut en attendre.

³² Observations définitives sur la gestion de l'office du tourisme des Abymes à compter de l'exercice 2000, *lettre d'observation de la CRC n°06-691 du 22 juin 2006*.

³³ Voir : C.C., 2003-473 DC, 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *A.J.D.A.*, 2003, p. 1391, note J.-E. Schoettl.

³⁴ CAA Nantes, 4^{ème} chambre, 18 juin 2004, Commune de Carnac, Req. n° 03NT01143, *Cahiers adm. & politistes du Ponant*, n°11, automne-hiver 2004, note J.-F. Vic : contrôle portant sur l'attribution d'un contrat de DSP pour la réalisation et l'exploitation du casino municipal de Carnac.