



**HAL**  
open science

## Le service public touristique local. Éloge de l'aménagement différencié du territoire

Vincent Vlès

► **To cite this version:**

Vincent Vlès. Le service public touristique local. Éloge de l'aménagement différencié du territoire. 2000. halshs-00694756

**HAL Id: halshs-00694756**

**<https://shs.hal.science/halshs-00694756v1>**

Submitted on 6 May 2012

**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.

Vincent VLÈS

Le service public touristique local

Éloge de l'aménagement différencié du territoire

Rapport de recherche

août 2000

### **Avertissement**

Ce texte est un rapport de recherche produit en 2000 à l'Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, partiellement publié avec modifications en 2001 par les Éditions de l'Harmattan sous le titre « Service public touristique local et aménagement du territoire ».

Quelques ouvrages du même auteur sont disponibles chez les éditeurs ou certains textes sont ouverts en téléchargement libre et permettent de mettre à jour ce texte en ce qui concerne l'évolutions des lois et règlements :

VLES V., 1996. *Les stations touristiques*, Paris : Economica, collection *Économie des Services Poche*, n° 2, 111 p.

VLES V., 1996. *Le projet de station touristique*, Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux., 403 p. (C.I.D., 131, boulevard Saint Michel 75005 PARIS - épuisé)

VLES V., 2001. *Service public touristique local et aménagement du territoire*, Paris : L'Harmattan, collection *Logiques sociales*, 220 p.

VLES V., 2003. *Aménagement touristique : les embarras d'une décentralisation inachevée. Exemple aquitain*, Pau: Hégoa n° 23, SET, Unité Mixte de Recherche du CNRS et de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, 103 p.

VLES V., BERDOULAY V., CLARIMONT S., MORALES (M). 2005. *Espaces publics et mise en scène de la ville touristique*, VLES V. (dir.), Paris, Ministère délégué au tourisme, Direction du tourisme et SET-CNRS-UPPA, Rapport final de recherche, 97 p. [http://www.univ-pau.fr/RECHERCHE/SET/Auteurs/Vles/EPT\\_CNRS5603.pdf](http://www.univ-pau.fr/RECHERCHE/SET/Auteurs/Vles/EPT_CNRS5603.pdf)

VLES V. 2006. *Politiques publiques d'aménagement touristique. Objectifs, Méthodes, Effets..* Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, collection *Le territoire et ses acteurs*, 483 p., ISBN-10 2-86781-413-8

CLARIMONT S., VLES V. 2006. *Tourisme durable et intercommunalité dans le massif pyrénéen, Analyse comparée transfrontalière*, Rapport de recherche, Ministère de l'Ecologie et du développement durable, Ministère de l'Équipement – PUCA, Programme de recherches "Politiques territoriales et développement durable", Pau : Université de Pau et des Pays de l'Adour, 96 p, 8 cartes. [http://www.territoires-rdd.net/recherches\\_axe2.html](http://www.territoires-rdd.net/recherches_axe2.html) ; disponible également en archives ouvertes <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00681571>

CLARIMONT S., VLES V. 2008. *Tourisme durable en montagne : entre discours et pratiques. Préambule et introduction*, Paris : Editions AFNOR, 226 p., ISBN 2-12-475578-1, <http://www.revue-espaces.com/librairie/7184/tourisme-durable-montagne-entre-discours-pratiques.html>

VLES V. 2010. « Du moderne au pastiche : questionnement sur l'urbanisme des stations de ski et d'alpinisme ». *Mondes du tourisme*, n° 1, juin 2010, pp 39-48. (on line 12 juin 2010 URL : <http://www.revue-espaces.com/librairie/7743/urbanisme-architecture-stations-sports-hiver-stations-montagne.html>) ; disponible en archives ouvertes <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00681491>

VLES V. (dir), HATT E., LAFORGUE J-D., CLARIMONT S., SECHET P., DELETRAZ G. 2009. *Requalification des stations anciennes. Caractérisation du vieillissement et identification des stratégies de reconquête. Application sur le littoral landais à Seignosse-Océan*. UPPA-Conseil Général des Landes, 24 novembre, 312 p. Disponible en archives ouvertes <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00681565>

VLES V. 2011. « Entre redynamisation urbaine et banalisation des espaces : tensions et enjeux de l'urbanisme touristique ». *Mondes du tourisme*, n° 3, juin 2011, p.14-25 URL : <http://www.revue-espaces.com/librairie/8053/urbanisme-touristique-immobilier-loisirs-stations.html> ; disponible en archives ouvertes <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00681501>

VLES V. 2011. *La diversification de l'économie « neige », créatrice de nouvelles solidarités territoriales en montagne*. Pau : Université de Pau et des Pays de l'Adour, 56 p., en ligne sur <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00694651>

## **Résumé**

Les collectivités territoriales mettent en œuvre depuis 1990, des politiques touristiques renouvelées, conformes à la mission de développement économique que leur donne le Code général des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat, dans une décision prise en 1985, a considéré que cette mission était de service public.

La grande variété des opérations d'équipement touristique produites et les expériences nouvelles développées par ce service public confortent les modèles de l'aménagement différencié du territoire et en donnent les principales clés d'explication. La production des services touristiques confirme le paradigme d'un aménagement du territoire transformé par les pouvoirs locaux, qui a cessé d'être uniquement fondé sur l'utilité économique et le zonage fonctionnaliste. Les opérations et les missions révèlent une intervention spatiale diversifiée, plus soucieuse des volontés et des possibilités locales, dans un schéma où les collectivités ne copient plus un modèle de développement mais tentent de s'adapter à une économie soutenable.

L'aménagement différencié du territoire devrait connaître, en ce début de siècle, une ampleur nouvelle liée au renforcement des régionalisations et des pouvoirs décentralisés. Saura-t-on reconnaître, dans ce mouvement, la place qu'il convient d'accorder à la modernisation du service public local ?

## **Sommaire**

AVERTISSEMENT .....	2
RESUME.....	3
SOMMAIRE .....	4
<b>1. LES PARADIGMES DE L'AMENAGEMENT TOURISTIQUE DU TERRITOIRE .....</b>	<b>7</b>
1.1. DOCTRINES .....	7
1.2. ENTRE MARCHES ET MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE. ....	11
<b>2. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC TOURISTIQUE LOCAL.....</b>	<b>19</b>
2.1. LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES POUVOIRS PRIVILEGIE L'EQUITE DES COLLECTIVITES, PAS L'EGALITE DES SITUATIONS. ....	19
2.2. LES MISSIONS DU SERVICE PUBLIC TOURISTIQUE LOCAL PRODUISENT UN AMENAGEMENT DIFFERENCIE DU TERRITOIRE .....	33
<b>3. DES MODES D'ORGANISATION AUX IMPLICATIONS SENSIBLEMENT DIFFERENTES .....</b>	<b>58</b>
3.1. LA GESTION PUBLIQUE : LES AVANTAGES DU SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL POUR LES STATIONS CLASSEES, LES COMMUNES LITTORALES ET LEURS GROUPEMENTS SONT PEU PRISES. ....	60
3.2. LA GESTION DELEGUEE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC TOURISTIQUE LOCAL AU SECTEUR PRIVE ...	62
3.3. LES ENJEUX RELATIFS A LA RENOVATION DU SERVICE PUBLIC TOURISTIQUE LOCAL.....	69
<b>4. LES NOUVEAUX TERRITOIRES.....</b>	<b>73</b>
<b>DU SERVICE PUBLIC TOURISTIQUE LOCAL .....</b>	<b>73</b>
4.1. LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES DE DESTINATION TOURISTIQUE .....	76
4.2. LA TRANSFORMATION DES ORGANISMES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC TOURISTIQUE LOCAL .....	95
<b>CONCLUSION : HYPOTHESES POUR EXPLIQUER DES PRAXIS RENOUVELEES .....</b>	<b>103</b>
GLOSSAIRE .....	106
BIBLIOGRAPHIE GENERALE .....	113
BIBLIOGRAPHIE TECHNIQUE (ETUDES DE CAS).....	118

Dotées d'un nombre considérable d'acteurs, dont les compétences et les moyens se recouvrent partiellement, où la mixité des interventions publiques et privées est omniprésente, les nouvelles politiques d'aménagement et de développement touristiques sont d'autant plus complexes qu'elles relèvent désormais très largement du droit et des libertés des collectivités locales et de leurs groupements.

1. Le Code général des collectivités territoriales<sup>1</sup> leur donne pour *mission* de contribuer au *développement économique* de leur territoire. Le développement touristique est une forme de développement économique. Le Conseil d'Etat, dans une décision prise en 1985, a considéré que cette mission constituait une *mission de service public*<sup>2</sup>.

2. Les collectivités locales interviennent directement sur leur territoire en application du Code de l'urbanisme<sup>3</sup> pour réaliser des opérations d'équipement, d'aménagement, d'hébergement, d'embellissement en vue de l'accueil de logements ou d'activités de tourisme.

3. Les collectivités locales peuvent réaliser ou faire réaliser toute activité d'intérêt général lorsqu'il y a carence de l'initiative privée. Même si, depuis la vague de « dérégulation » des années 1980, les restrictions à l'application du droit de la concurrence ont considérablement régressé, on constate sur le terrain l'extension du domaine public ou para public dans l'organisation touristique locale sans que cela remette en cause le principe de la liberté du commerce et de l'industrie<sup>4</sup>.

Cet ouvrage examine les conditions du développement touristique du territoire sous l'angle de *la maîtrise institutionnelle des politiques touristiques locales*. Il présente les paradigmes actuels du service public touristique, fondés sur les principes *de liberté d'entreprendre* des collectivités locales, *d'égalité* et de *différence* dans sa gestion. Ces modèles montrent, la plupart du temps avec succès, que les collectivités territoriales tirent profit de la complexité, des recouvrements de compétences et de moyens qui caractérisent encore le système de production du développement touristique local. Et ce faisant, en maintenant la mixité des interventions publiques et privées propre au secteur.

Longtemps, l'aménagement touristique a prévalu sur la gestion et le développement de l'activité : jusqu'en 1983, il a fait l'objet d'interventions publiques programmées dans le cadre d'une planification centralisée, qui visait à l'équipement du territoire pour répondre à l'explosion de la demande de loisirs et de voyages. L'Etat français a initié, pendant trente ans (de 1950 à 1980), de très ambitieux programmes d'équipements touristiques qui ont eu pour terrain d'opérations des territoires à fort potentiel de développement : la montagne (plan neige), les littoraux de Corse, du Languedoc-Roussillon ou d'Aquitaine (« missions Racine », « MIACA »), les pays d'accueil du VIIe Plan<sup>5</sup>.

Ce début de millénaire est marqué, partout dans le monde et en tous cas en Europe<sup>5</sup>, par une plus grande autonomie des pouvoirs locaux, par la décentralisation en France. Ce

<sup>1</sup> articles L. 15 (1)1-1 et suivants pour les communes, L.3-231-1 et suivants pour les départements et L. 4211-1 et suivants pour les régions.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 10 mai 1985, SA Boussac Saint-Frères, Rec. P. 145.

<sup>3</sup> articles L.300-1 et L.300-4 du Code de l'urbanisme.

<sup>4</sup> la liberté des activités privées fait l'objet d'une reconnaissance spécifique presque mondialement reconnue, fondée en France sur la loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791 que le Conseil constitutionnel a récemment articulé avec le droit de propriété pour en tirer le « principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre » (Conseil constitutionnel, 16 janvier 1982, 82-132 DC, GDCC, n° 31).

<sup>5</sup> Portelli (H) (dir). La décentralisation française et l'Europe, op. cit.

mouvement libère l'initiative locale. Certes, le tourisme y fonde des discours parfois incantatoires dans lesquels on le présente comme recours ultime pour le développement économique de régions insuffisamment équipées qui n'ont que peu d'atouts pour y parvenir. Cependant, les études de cas rapportées ici montrent que les collectivités locales se donnent aujourd'hui les moyens de conduire de nouvelles politiques d'aménagement touristique sur leur territoire. Certaines régions (la Vienne, le Lot-et-Garonne, le Nord - Pas de Calais, l'Alsace..) y investissent massivement.

Depuis dix ans, la problématique s'est donc nettement inversée : les *enjeux marchands* de la production touristique (augmentation du P.I.B. local ou des parts de marché) *sont devenus un objectif en soi*, les schémas d'aménagement et règles d'urbanisme ont clairement repris leur rôle de *moyens* à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. Porteur de développement et créateur d'emploi, l'évolution du produit touristique local vers l'économie des services a transformé la problématique de l'aménagement en lui précisant plus clairement sa fonction d'outil..

Car, si, le financement touristique de la dernière décennie a été majoritairement le fait du secteur privé, le secteur public local doit encore souvent financer des investissements d'infrastructure de base que le secteur privé ne souhaite pas, ne peut pas porter faute de bénéfices d'exploitation<sup>6</sup>.

Exacerbée au tournant du millénaire, cette apparente complexité aurait pu engendrer une série d'ambiguïtés, d'hésitations ou de retards à la fois dans la répartition des compétences et dans l'utilisation des organismes techniques du tourisme local.

Il n'en n'est rien : le système de production du développement touristique a permis justement d'enrichir les politiques d'aménagement et de développement par un fait nouveau : le respect des différences locales.

*Les nouvelles politiques d'aménagement différencié<sup>7</sup> du territoire* montrent la voie pour sortir l'action touristique publique de l'uniformité sous des modalités originales qui dessinent les modes d'intervention de l'avenir.

---

<sup>6</sup> VLES (V). Expérimentation de la ZAC d'écotourisme du TEICH, op. cit.

<sup>7</sup> différencié : qui a subi une différenciation, c'est-à-dire une transformation (Dictionnaire Le Robert).

## 1. Les paradigmes de l'aménagement touristique du territoire

*« L'aménagement du territoire, c'est la recherche d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »*

*E. Claudius-Petit, , Conseil des Ministres, 1950*

En cinquante ans, l'aménagement et le développement touristiques ont abandonné leur mission de rationalité planificatrice au profit d'une vocation de *justice spatiale*, à la fois plus équitable pour les territoires et plus conforme aux nécessités de l'économie.

### 1.1. Doctrines

Comment peut-on examiner les conditions du développement touristique des territoires et sur quelles bases communes peut-on comparer les politiques locales permettant d'assurer le contrôle?

Ces deux interrogations sont courantes en aménagement et les modalités des réponses, quels que soient les domaines d'application de la recherche (urbanisme, tourisme, aménagement rural) font indistinctement référence à deux paradigmes, deux modèles référentiels<sup>8</sup> explicatifs : celui de l'utilité et de l'efficacité économique d'une part, celui du sens de l'action, des principes démocratiques du service public de l'autre qui privilégient continuité, adaptation, égalité de tous devant et dans le service public touristique local. Ces deux schémas justificatifs de l'intervention locale ne sont pas nécessairement opposés, mais peuvent le devenir de manière conjoncturelle.

La connaissance scientifique de l'intervention touristique locale est souvent enfermée dans un raisonnement qui examine seulement l'utilité marchande des investissements. Ce contenu cognitif apparaît de plus en plus partiel, insuffisant pour ce qui concerne la recherche en sciences de l'aménagement et du développement touristiques : il n'explique plus, il a du mal à rendre compte de l'extraordinaire foisonnement des pratiques du service public touristique local et de ses résultats.

Pour percer le sens de l'intervention publique en tourisme, il faut comprendre qu'au tournant du siècle l'aménagement touristique n'est plus seulement une affaire d'*agencement efficace* des équipements, des services, des activités sur l'espace. Il est

---

<sup>8</sup> VLES (V) : Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale, 1992, op. cit.



aussi et surtout dans *l'exercice libre et équitable* (ou jugé comme tel par les habitants autochtones et les voyageurs) *d'une activité distributive de services* et usages attachés à la découverte d'un lieu.

Cette évolution épistémologique de l'aménagement touristique ne s'est pas faite de manière abrupte : des recherches de plus en plus nombreuses montrent aujourd'hui qu'il n'est plus fondé sur un seul code<sup>9</sup> où *objectif* et *contenu* des projets obéiraient au fait du Prince, à un dessein de l'Etat Providence : l'aménagement touristique n'est plus l'ordonnement très technocratique et hiérarchisé qu'il était du temps de Claudius-Petit, Pierre Racine et de Philippe Saint Marc<sup>10</sup>. Aujourd'hui, au contraire, l'action publique, pour *inventer du développement territorial*, s'appuie sur l'interprétation de situations multiples et variées. L'aménagement touristique est devenu producteur d'une dynamique négociée de développement pour et par la société locale. Cette négociation sur le terrain l'oblige peu à peu à adopter, dans son fonctionnement, des principes de neutralité, d'égalité devant tous les opérateurs et les usagers, et de continuité<sup>11</sup> de l'action publique.

Le développement touristique du territoire n'est plus seulement l'intervention qui intègre des activités économiques dans un site, mais c'est aussi un *exercice collectif de maîtrise progressive de l'action des opérateurs d'un lieu*, pour le soumettre à un *dessein de gestion de la cité*.

La description et l'entendement de cette activité impliquent donc moins la référence au paradigme utilitariste d'une rentabilité économique immédiate qu'à la *prise en compte d'un projet touristique local à long terme* qui donne un *sens démocratique* à l'action publique.

L'analyse des dynamiques territoriales fait donc volontairement référence ici au *paradigme de l'action publique « équitable »*, celle qui intervient non pas partout de manière égale mais avec *discernement*, en fonction de la situation locale, des avantages distincts des catégories d'opérateurs ou d'usagers, *de ce qu'ils ont et de ce qui leur manque*. Ce « modèle explicatif » de l'aménagement touristique local tourne volontairement le dos à la conception "*égalitariste*" de l'intervention publique qui a prévalu en France de 1989 à la fin du XXe siècle : à toutes les collectivités les mêmes droits, devoirs et solutions techniques. On découvre aujourd'hui que ce modèle, adapté au système politique centralisé des Nations des deux derniers siècles, ne correspond plus à la très forte diversité des interventions actuelles et à leur manipulation locale.

Un modèle référentiel nouveau intervient dans ce contexte socio-économique de recherche d'une plus grande justice dans les modes d'action locaux. Ce paradigme, sur lequel s'interrogeait déjà en 1981 le géographe REYNAUD, a été enrichi par des apports théoriques récents de la philosophie politique anglo-saxonne : les débats de RAWLS<sup>12</sup>, NOZICK (1988), repris par VAN PARIJS (1991) ou le sociologue HOMANS (1973) ont apporté de nouveaux concepts permettant de renouveler les fondements théoriques de l'intervention économique au titre de la mission de service public d'aménagement du territoire .

---

<sup>9</sup> Code : système conventionnel de signes, signaux ou symboles, grâce auquel un "émetteur" peut transmettre un message, une information, une idée à un "récepteur" ; en ce sens l'aménagement touristique est un code dont la création artificielle fait l'objet de conventions explicites entre les différents types d'usagers.

<sup>10</sup> Respectivement Président du Conseil, Président de la Mission d'Aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon et Président de la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte aquitaine.

<sup>11</sup> Par exemple : si le groupe de presse Amaury s'est vu confier la gestion du Futuroscope (moyennant redevance), le Conseil général de la Vienne reste propriétaire des lieux.

<sup>12</sup> voir références bibliographiques de ces auteurs en fin d'ouvrage

Le *modèle* à peine ébauché ici situe d'emblée l'action publique en contrepoint de la philosophie politique *utilitariste* dominante. Elle éloigne son évaluation du seul concept d'efficacité qui est souvent associé (notamment par les économistes) à l'aménagement du territoire : pour une partie de la communauté des chercheurs, *l'aménagement du territoire c'est la prise en compte de l'inégalité des situations à l'arrivée, et la politique qu'il s'agit de définir doit tendre à réaliser peu à peu l'égalité des situations*. Force est de constater que l'application de ce principe en aménagement touristique est peu satisfaisant pour des raisons d'ordre économique et d'efficacité, justement. Pour une autre partie des scientifiques travaillant dans le champ de l'aménagement, *l'aménagement du territoire c'est la prise en compte de l'inégalité des chances des territoires au départ : l'objectif de la politique à mener est d'assurer pour toutes les collectivités une grande égalité des chances en laissant à l'initiative et aux efforts de chacune le soin de tirer parti des chances ainsi données*.

L'examen des modalités d'aménagement touristique du territoire par le service public touristique local permet d'étayer précisément cette doctrine.

On verra en effet que l'explication strictement utilitaire ne paraît plus suffisante pour éclairer les praxis nouvelles du développement touristique local. Le cas du Futuroscope nous donne tout de suite un exemple simple de cette insuffisance : il suffit de rappeler que, malgré un tassement des entrées, le parc affichait au moment de la privatisation de sa gestion un bénéfice record de 21,5 millions de francs (3,2 millions d'Euros) pour un chiffre d'affaires de 530 millions de francs (81 millions d'Euros). Les seuls résultats économiques, *l'utilité* et l'efficacité ne sauraient justifier, expliquer, donner un sens à la vente des parts détenues par le département dans la société d'exploitation. L'explication est ailleurs, car on voit bien que ces concepts de rentabilité supposent que les *niveaux d'utilité* d'un service, d'une consommation de loisir soient comparables d'un opérateur à un autre, d'un voyageur à un autre, que ces utilités puissent être agrégées uniformément et que chaque touriste dispose d'une marge d'*autonomie* suffisante lui permettant d'intervenir sur cet environnement. Or on sait aujourd'hui que l'économie touristique répond au contraire à une « individuation » très forte des comportements, des services offerts, des consommations.

Cette singularité des usagers bénéficiaires de la prestation du service, celle des producteurs du service font plutôt référence au principe général du droit d'égalité devant le service touristique : égalité des candidats à l'usage du service, à la prestation du service, qui « *oblige à faire application de règles semblables à des personnes placées dans des situations semblables et n'interdit pas que puissent être appliquées des règles différentes à des personnes placées dans des situations différentes* »<sup>13</sup>.

Pour expliquer les formes actuelles du *service public de développement touristique comme outil d'aménagement du territoire*, il faut en rappeler les fondements majeurs :

- *l'égalité des chances* en est la base: il s'agit, pour les pouvoirs publics locaux, de s'assurer que tous les opérateurs ont les mêmes chances et libertés vis-à-vis du voyageur, du touriste, du client ; l'égalité des chances implique d'emblée une *analyse différentielle des avantages sur l'espace social*. Elle exige que la position économique et sociale des services marchands n'affecte en rien les chances d'accès aux diverses fonctions et requiert donc l'existence d'institutions qui empêchent une concentration excessive des richesses qui, à talents et capacités égaux, assurent aux

<sup>13</sup> décision 81-130 du Conseil constitutionnel du 30 octobre 1981, AJDA, 1981, p. 596 qui fait jurisprudence en matière de tarification, d'égalité devant les ressources, devant la justice des services publics locaux.

opérateurs, prestataires de toutes catégories les mêmes chances d'accès aux divers niveaux d'information et d'aide de la société locale. Ce principe suppose donc que le service public touristique local intervienne avec discernement, *équité*, en fonction des différences dans les missions, les catégories de prestataires ou d'usagers. Ce concept d'*équité* implique donc une *grande variété des solutions dans la gestion du développement territorial par le tourisme*.

- en affirmant ce principe de *différence*, la référence au *service public touristique local* affirme donc l'action *distributrice différentielle* qui fonde désormais l'aménagement touristique du territoire ; il ne s'agit :

- ni de distribuer de manière *égale* (c'est-à-dire la même chose à tous, car, dans ce cas, il n'y a pas de correction des différences spatiales<sup>14</sup>, il n'y a pas d'aménagement et la gestion globale du territoire ne peut être que mauvaise parce que non correctrice des inégalités ni productrice de développement différencié),
- ni de distribuer l'aide seulement en fonction de l'utilité économique et sociale, car dans ce cas on fait fi des principes démocratiques d'équité.

Une politique de développement touristique local peut donc être considérée comme *juste* lorsqu'elle n'opère aucune distinction *arbitraire* entre territoires *dans l'attribution des droits et des devoirs* et lorsqu'elle répond par une grande liberté d'entreprendre aux revendications concurrentes portant sur les localisations des aménagements et des équipements. En ce sens, elle est donc bien associée au concept de *service public local*.

La description, l'analyse et l'explication de ces politiques de développement touristique du territoire ne peuvent donc être menées sans prendre *quelques précautions de méthode* :

1. la définition de la *position originelle* et différentielle des *lieux touristiques, des destinations*, la caractérisation de leurs inégalités, des *circonstances* typiques dans lesquelles se pose la question de l'intervention publique est fondamentale : pour ne prendre que le cas touristique français, l'Aquitaine n'est pas l'Alsace, Le Touquet n'est pas Font-Romeu, Biarritz n'a pas grand chose à voir avec Conques; si un jour on s'interroge sur une éventuelle intervention publique internationale, la caractérisation de la position originelle apparaîtra plus évidente encore.

2. les contraintes dite « de moralité », c'est-à-dire celles qui distinguent *l'action de service public* de *l'action commerciale intéressée* doivent être précisées dans chaque cas. Il convient de s'accorder sur une conception de la politique locale de développement touristique qui soit la plus raisonnable *pour tous*, et pas seulement pour l'une ou l'autre des catégories de prestataires ou d'usagers.

Les chapitres qui suivent montrent que l'idée nouvelle de liberté des collectivités locales prend corps dans l'aménagement du territoire touristique, même si la juxtaposition des compétences et des missions en structure emboîtée (et parfois conflictuelle) ne rend pas l'ensemble encore très cohérent ou pour le moins facilement lisible.

Ces données du terrain établissent que les éléments, les méthodes et les outils nouveaux qui fondent désormais les politiques touristiques en région depuis la

---

<sup>14</sup> « il n'y a rien à distribuer » dit Rawls, Théorie de la justice, op. cit.

décentralisation permettent une autre lecture de l'aménagement touristique du territoire : celle où le *sens* de l'intervention prévaut sur son efficacité à parvenir à un espace économique et social homogène.

### **1.2. Entre marchés et maîtrise d'ouvrage publique.**

Depuis le phénomène de "dérégulation" qui s'est développé dans le monde depuis les années 80, les restrictions à l'application du droit de la concurrence ont considérablement régressé. L'organisation touristique locale est susceptible de devenir l'objet d'une activité privée. Sur le plan des principes, rien ne l'interdit : les activités privées sont libres. Cette liberté fait l'objet d'une reconnaissance spécifique dans le domaine économique avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie traditionnellement fondé sur la loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791 (article 7) que le Conseil constitutionnel a récemment combiné avec le droit de propriété privée pour en tirer le principe constitutionnel de la *liberté d'entreprendre*. D'ailleurs, en tourisme comme dans d'autres domaines, le nombre de services dont la gestion peut être confiée à une structure juridique distincte de la collectivité locale n'a cessé de croître, notamment depuis la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions de 1982 : eau et assainissement, ordures ménagères, électricité et gaz, transports publics, restauration municipale, service des pompes funèbres, chauffage urbain, stationnement payant, abattoirs, foires et marchés, activités d'intérêt général, aide au développement économique font l'objet d'une gestion d'autant plus déléguée au secteur privé que l'enjeu économique du secteur s'est accru. Ce qui place les politiques locales d'aménagement touristique en position d'assumer au plus haut point l'ambiguïté de l'intervention publique en la matière, intervention dont la légitimité a cependant été réaffirmée par la loi de 1992 répartissant les compétences en matière de tourisme.

Car la quasi totalité des cas relevés en Europe occidentale montre que l'organisation touristique locale *n'est pas devenue une activité relevant pleinement du secteur privé*. Tout au plus les politiques publiques d'aménagement et de développement touristique se sont adaptées, dans ce contexte, aux services rendus dans un environnement marchand, c'est-à-dire adapté à une demande mouvante. Fondée sur une activité économique, la "libéralisation" de l'initiative touristique locale génère, à plus d'un titre, des contradictions. Les interventions économiques des collectivités territoriales sont à la fois construites sur des politiques d'équipement (aide à l'investissement) et sur des actions coûteuses de fonctionnement : accueil, information des touristes, labellisation et création de produits touristiques, fixation de politiques de prix en concertation avec les prestataires, conduite d'actions de communication institutionnelles ou sur les lignes de produits, mise en valeur de l'image et de la notoriété locale, interventions dans la promotion, la commercialisation, la réservation.

La décentralisation a clairement stipulé que ces interventions de développement touristique local pouvaient relever d'un *service public facultatif*. Domaine d'activité non relatif à des problèmes de souveraineté, ce service peut donc être géré localement par des organismes publics ou privés. Sous réserve, cependant, que les collectivités territoriales aient déterminé, au préalable, les activités de ce service public local et précisé son fonctionnement.

Le service public est un régime qui touche une activité dès lors qu'elle relève de l'intérêt général. Mais *l'intérêt général* n'est pas un concept juridique précis, il est aussi *politique*. La commune ou le groupement de commune peuvent étendre leurs activités dans le cadre de leur compétence touristique dans un domaine traditionnellement réservé au privé si

elles peuvent démontrer qu'il en est absent, défaillant et que la politique publique mise en place est bien d'intérêt général. Le sport est traditionnellement considéré comme relevant en bloc du service public. Par contre, en ce qui concerne le tourisme, seules les circonstances locales peuvent légitimer l'intervention des communes.

Si le secteur privé revendique de plus en plus le droit de gérer des activités et des services publics obligatoires ou facultatifs longtemps dévolus au secteur public, le conseil municipal et, en cas de recours, le tribunal, sont seuls juges de l'opportunité de créer un service public touristique si l'intérêt général l'exige.

*Le principe d'adaptation* (ou de mutabilité) qui guide, constitutionnellement, la mise en place des grandes politiques ou des services locaux touristiques publics assume assez bien l'ambiguïté des interventions touristiques actuelles : certaines prestations nouvelles sont apparues et ont prospéré parce qu'elles correspondaient à des besoins économiques et sociaux nouveaux. Présenté d'ordinaire comme obligation pour l'administration locale d'adapter des prestations aux besoins des usagers (qui sont ici des touristes ou des voyageurs, c'est-à-dire des usagers non résidents), on s'aperçoit que ceux-ci ne disposent d'aucun moyen juridique pour revendiquer cette adaptation. D'autant moins qu'ils ne sont généralement pas contribuables des collectivités visitées, maîtres d'ouvrage des politiques publiques touristiques.

Pour lever l'ambiguïté d'un tel positionnement, il est impératif aujourd'hui de préciser clairement à quelles catégories d'usagers ces politiques publiques de développement ou d'aménagement touristique s'adressent. Si l'on considère ces politiques comme étant financées par les collectivités territoriales, il est clair que les contribuables locaux n'en bénéficieront que par les retombées économiques indirectes, et non en tant qu'usagers. Doivent-ils les financer par le biais des budgets publics locaux ? Si oui, jusqu'à quel point ?

Le développement des enjeux d'aménagement territorial a rendu légitimes des missions touristiques très variées de la part des collectivités locales : au-delà des équipements, des aménagements et des hébergements qui fondent l'économie du tourisme, la collectivité offre des services ou des activités spécifiques qui génèrent des investissements importants. L'aménagement touristique, au sens strict du terme, s'inscrit certes d'abord dans la problématique générale de *l'urbanisme* et de *l'exploitation des équipements*, mais **a également des implications sur l'accueil, l'information et la promotion** de la commune : il relève bien du service public touristique local.

Comme pour tout ce qui touche à l'aide au développement économique, les textes ont donné aux collectivités locales la possibilité de participer activement à la vie économique. Le choix du mode de gestion de ce secteur est donc complexe, puisqu'il ne peut pas exclure le partenariat avec le secteur privé afin de placer en bonne position la collectivité dans le champs de la concurrence des destinations.

Considéré sous l'angle de l'action économique, le développement du tourisme fait l'objet d'un débat récurrent de nature politique : il s'agit de savoir s'il convient de maintenir les services touristiques de base en gestion directe ou de les concéder à des organismes privés. La dimension sociale, d'image, de *notoriété des destinations* mais également la volonté affirmée de maintenir l'action touristique dans la sphère des politiques locales militent encore pour la formule mixte. Légitimée par la crainte des élus d'être en situation de *gestion de fait*, la procédure de délégation s'impose désormais aux

---

<sup>15</sup> la gestion de fait est " l'irrégularité consistant pour une personne physique ou morale à s'immiscer dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour le faire ". La gestion de fait impose la séparation des

gestionnaires d'équipements et services touristiques publics locaux. Cependant, si elle est précise en termes juridiques et de procédure, elle fait référence à un service public dont les juristes s'accordent à dire non seulement qu'il n'est pas codé mais encore, depuis le mouvement récent de "dérégulation" des services publics, dont on doute parfois qu'il s'applique réellement au domaine du développement touristique.

Au-delà de ce débat archaïque des anciens et des modernes, se profile celui, plus réel, de *la place* que les pouvoirs publics souhaitent occuper sur le terrain des activités et services de loisirs marchands. La prétention dirigiste, source la plus explicite de la gestion publique directe, conduit la collectivité locale à jouer un rôle d'entrepreneur. A l'opposé, l'ambition libérale, qui valorise le marché, tend à ne lui confier qu'une position d'arbitre. Entre ces deux positions extrêmes, rarissimes dans les faits sur le terrain (la gestion purement publique du tourisme concerne en France moins de 2 % des communes et la gestion purement privée moins de 1 %), *la mixité* s'est avant tout incarnée dans la constitution d'un secteur public industriel et commercial parfois flou, dans l'association des opérateurs privés à la gestion, dans la société d'économie mixte.

### 1.2.1. Les spécificités du service public touristique local

*"Aucune loi n'a jamais déterminé ce que l'on entend par service public. Les lois utilisent souvent ce terme mais afin de qualifier une mission ou une structure de service public. De nombreux textes et de décisions de justice ont abouti à reconnaître à un ensemble de missions exercées par l'Etat ou les collectivités locales, un caractère de service public.*

*La doctrine juridique a longtemps cherché une définition du service public (...) mais la délégation de service public étant une notion juridique, c'est la conception légale, réglementaire ou jurisprudentielle qui doit prévaloir : est service public ce que la loi ou la jurisprudence a reconnu comme tel" (Auby, 1995, op. cit. p.9).*

La légitime intervention des collectivités locales dans les politiques de développement touristique repose sur une conception du *service public* qui s'est considérablement développé depuis un demi siècle en s'écartant de sa base fondée par le droit administratif. Ce concept est couramment utilisé depuis huit ans comme fondateur des politiques publiques touristiques locales. Le Conseil d'Etat, le Secrétariat d'Etat au Tourisme reconnaissent le tourisme comme faisant partie intégrante des deux catégories d'activités qui distinguent classiquement les services publics : ceux à caractère administratif, qui sont des services publics que seules les collectivités publiques peuvent assurer car elles sont les seules à détenir leur financement, qui relève de l'impôt (services *d'accueil, d'information, de promotion touristiques* de la commune) ; ceux à caractère industriel et commercial qui sont majoritairement financés par des recettes tarifaires<sup>16</sup>.

---

ordonnateurs et des comptables. Il faut être ici très vigilant, car par ailleurs le législateur exige que l'instance délibérante de l'organisme local de développement touristique soit composée, aux côtés des représentants des activités professionnelles et organismes intéressés au tourisme de la commune, de délégués du conseil municipal

<sup>16</sup> Auby (J.F.) : La délégation de service public, op. cit.

La loi de 1992 répartit les compétences entre les collectivités territoriales en matière de tourisme et précise les conditions de la mise en œuvre de la politique du tourisme dans la commune et la programmation locale du développement touristique. Ce texte entérine pleinement *la mission* et la finalité économique du tourisme, conférés au niveau local ou intercommunal. S'il appartient dorénavant clairement à la municipalité de mettre en œuvre ces services, elle n'est pas le seul acteur du développement et de l'aménagement touristique local : son action doit s'insérer dans une dynamique de projet avec d'autres collectivités, avec l'Etat et avec les forces économiques du territoire local. Ceci pour des raisons de mobilisation financière d'une activité de services parmi les plus capitalistiques qui soient.

Ce court texte de loi de treize articles, fondé sur des travaux préparatoires adoptés au Sénat et à l'Assemblée nationale en 1990, 1991 et 1992, donne à l'échelon local (communal ou intercommunal) un rôle fondamental de proposition, de coordination et de développement touristique en le déclarant clairement attributaire " des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des produits 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 artistiques<sup>17</sup>".

Pour mettre en œuvre ces missions conférées aux communes, les juristes ont eu recours à la notion de service public local. Reprenant dans la loi ce que Louis Rolland a qualifié, dans les années 1930, les missions " par nature ", " par défaut ", " par délégation ", le législateur fixe les conditions partenariales de définition et d'exercice des politiques publiques de développement, d'aménagement, d'accueil, d'information et de promotion touristique.

L'enjeu est de taille : au premier plan dans l'économie des services, le tourisme est un des moteurs fondamentaux de la croissance du P.I.B. local mais est soumis à une concurrence forte des destinations.

### 1.2.2. La recomposition de l'économie des loisirs ne remet pas en cause l'existence du service public touristique local

Parce qu'elle implique une recomposition des temps sociaux, la réduction du temps de travail conditionne les rapports économiques et sociaux de la société future. Toutes les solutions adoptées, de l'annualisation à la modulation des horaires, du fractionnement à la diminution journalière ont des répercussions sur la gestion individuelle et collective du temps.

Réduction légale du temps de travail ou pas, le thème de l'accroissement du temps des loisirs est sous-jacent aux évolutions économiques et sociales actuelles. La montée en puissance du travail à temps partiel comme la généralisation de la souplesse bousculent les articulations établies et abolissent des frontières étanches. Éclaté, le travail s'imbrique et mord sur le temps de la vie sociale.

Conjointement, la vie rythmée en trois phases bien distinctes (l'éducation, puis le travail et enfin la retraite) n'a plus de caractère intangible. Entre l'allongement de la scolarisation, les exigences de la formation tout au long de la vie et l'extension des préretraites, ce sont des repères qui disparaissent, ajoutant à la porosité des différents

---

<sup>17</sup> Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992, article 10, titre 3.

temps de l'existence, on le voit bien au travers des différentes expertises réalisées sur le tourisme des séniors pour le compte de l'AFIT (1999). Et ce mouvement de «segmentation impossible» n'est pas prêt de s'arrêter : l'entrée dans la société informationnelle, la place grandissante prise par les emplois de services et la remise en cause de l'entreprise comme lieu unique du travail, tout concourt à accélérer le processus du développement des temps de loisirs et de culture éclaté et multi-sites.

Selon un rapport publié par la Commission européenne et rédigé par un groupe d'experts internationaux (Groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi), le tourisme devrait encore connaître au cours des dix prochaines années des taux de croissance appréciables, supérieurs à la moyenne de l'économie. Ceux-ci devraient se situer dans une fourchette annuelle de 2,5 à 4 % en termes de chiffre d'affaires et de 1 à 1,5 % en termes d'emploi. Entre 2,2 et 2,3 millions d'emplois supplémentaires vont être créés dans ce secteur porteur. Pour la Communauté Européenne, le tourisme est le secteur économique le plus créateur d'emplois avec les télécommunications et le multimédia.

Cette dynamique est confirmée par les statistiques récentes : les 166.000 entreprises ayant une activité principalement touristique emploient 662.000 personnes dont 158.000 non-salariés. Elles réalisent 43 milliards d'Euros de chiffre d'affaires. Ce chiffre confirme ainsi la tendance enregistrée ces dernières années, où l'emploi a progressé en moyenne de 2 à 2,5 %.

Le secteur promotion commercialisation, celui des agences de voyage et offices de tourisme, a progressé, à lui seul, de 2,5 % par an de 1990 à 1995<sup>18</sup>. C'est également ce secteur de l'activité touristique qui devrait connaître une des croissances les plus fortes en termes d'emploi, dans la mesure où la professionnalisation des organismes locaux de tourisme et le développement de la commercialisation du tourisme intérieur génèrent des besoins en compétences nouvelles.

Par ailleurs, le dispositif emploi-jeunes a apporté (temporairement ?) une nouvelle dimension au marché de l'emploi dans les collectivités locales, organismes et associations œuvrant directement ou indirectement pour le tourisme. Selon le CNASEA, sur les 12 régions les plus créatrices d'emplois-jeunes en 1998, plus de 32.000 emplois ont été ainsi créés, dont 1.465 dans le champ du tourisme stricto sensu, soit 4,5 % des emplois-jeunes.

L'ensemble de ces facteurs ne permet pas d'envisager favorablement à court et moyen terme une «dictature de la demande», des services et équipements touristiques locaux qui seraient très adaptés à des clientèles excessivement segmentées, bien connues et surtout bien maîtrisées. En bref, la recomposition de l'économie des loisirs ne remet pas en cause l'existence d'une politique locale de l'offre assise sur des gisements. Elle légitime même le service public touristique local

---

<sup>18</sup> source : Unedic.



### 1.2.3. la concurrence internationale légitime le service public touristique local

La consommation touristique internationale (ensemble des séjours de plus de 24 heures effectuées à l'étranger) a enregistré une progression spectaculaire à l'échelle mondiale au cours de ces dernières décennies. Elle a été multipliée par 5 en trente ans. Elle a atteint 625 millions d'arrivées en 1998 pour un volume de recettes de 445 milliards de dollars<sup>19</sup>. L'Europe représente 59 % du nombre total des arrivées et 49 % des recettes du tourisme international. L'industrie hôtelière européenne emploie près de 2,7 millions de salariés. Entre 1997 et 1998, le tourisme international dans la zone Europe a progressé de plus de 120 millions d'arrivées, soit un accroissement annuel moyen de 5 % tandis que les recettes augmentaient de 9 %.

La France est la première destination touristique mondiale (70 millions d'arrivées en 1998) et l'activité correspondante représente plus de 8 % du produit intérieur brut. L'offre de loisirs se renouvelle sans cesse dans des sites d'une grande diversité et contribue au développement économique et social général.

S'il représente un poids considérable au sein de l'économie française, la vulnérabilité de ce secteur est liée à une rentabilité chaotique. C'est un domaine économique de plus en plus complexe, qui se définit par la demande<sup>20</sup> en services de transports, d'hébergement, de restauration, de commerce, de services récréatifs, culturels et sportifs, etc, donc qui doit s'adapter en permanence à une demande fluctuante<sup>21</sup>. L'importance des masses financières en jeu dans le développement de l'offre touristique repose sur un flux d'investissements de la part d'opérateurs privés et publics : *l'intensité capitalistique atteint 1,6*, ce qui signifie que pour produire 100 Euros de valeur ajoutée par an, il faut disposer d'un stock net de capital fixe de 160 Euros. La diversité des maîtres d'ouvrages dans l'économie touristique (les ménages avec 3,6 milliards d'Euros surtout dans les résidences secondaires, les entreprises avec 4,1 milliards d'Euros et les collectivités publiques avec 0,6 milliards d'Euros), le caractère cyclique marqué de l'investissement, sa concentration régionale donnent aux *aides publiques un rôle compensateur*.

C'est aussi un secteur économique caractérisé par un niveau de charges fixes extrêmement élevé et qui est donc fragilisé par une demande volatile. Cette demande très changeante, aux multiples formes, rend difficile l'action à long terme d'aménagement du territoire. En termes de besoins financiers, c'est en fonds propres et en systèmes de garanties pour les entreprises du secteur que la demande est la plus pressante. Les aides publiques, quant à elles, doivent mieux tenir compte de la viabilité des projets et de leurs effets externes pour combiner développement économique et aménagement du territoire.

Le poids économique important du secteur implique, au niveau local, *une cohérence entre les différents projets* pour atteindre la pleine efficacité : il légitime un service public coordonnateur.

<sup>19</sup> Conseil Economique et Social Régional d'Aquitaine. **Entre maîtrise et marchés : les enjeux du tourisme aquitain**, rapport , 1999, 519 pages

<sup>20</sup> INSEE, Pôle de Compétence Tourisme. **Emplois et Tourisme**. Séminaire ONT du 14 avril 1999, n. pag

<sup>21</sup> CDC Consultants, Secrétariat d'Etat au Tourisme : O.N.T. et Direction du Tourisme. Le financement de l'économie touristique, Les investissements touristiques, séminaires du 3 mai 1999, La Grande Arche de La Défense, 1999, 15 pages.

#### 1.2.4. La nécessaire maîtrise de l'investissement et de l'exploitation

La maîtrise des formes de la gestion locale du tourisme évolue vers plus de *différenciation*. Cette évolution est d'abord le fait de l'Etat, qui n'a plus les moyens ni la volonté de promouvoir un espace touristique planifié à l'image de son aménagement de 1960 à 1983 aux résultats locaux controversés: Plan neige, missions d'aménagement des côtes, politiques nationales des pays d'accueil. Depuis les années 1985, les collectivités locales sont amenées à financer en partie ou totalement des équipements dont elles délèguent progressivement la gestion : parcs de loisirs (Disneyland, Parc Asterix, Futuroscope), grands équipements (Palais des congrès), stations de ski (reprise de la gestion des remontées mécaniques par des gestionnaires de l'économie mixte ou du privé). L'ensemble de ce *mouvement de décalage* entre la *maîtrise d'ouvrage de l'équipement* de tourisme et de loisirs (qui relève encore souvent des collectivités locales) et *son exploitation* (confiée de plus en plus à un organisme privé) *s'accélère*.

La *gestion différenciée* de l'espace touristique est double : nécessité de recentrer les opérateurs publics sur le service public local d'une part, nécessité d'opter pour des modes de gestion souples, efficaces et s'adaptant rapidement aux évolutions du marché d'autre part. Les deux contraintes fondent les adaptations locales.

Par ailleurs, la complexité des solutions à mettre en place apparaît avec les opérations nouvelles à lancer ou avec la nécessité de repositionner ou revaloriser des projets touristiques. De la conception au montage et à la réalisation, une opération de tourisme dépend de nombreux paramètres économiques, financiers, fiscaux, juridiques, sociaux, commerciaux. Déléguer pour mieux gérer : s'il est maîtrisé par la collectivité locale, le management du projet touristique permet de réaliser non seulement des gains de productivité, mais également de fédérer des équipes et des acteurs autour d'un *territoire* et d'un *espace*. Il assure localement l'articulation tourisme-milieu-société.

Mieux utiliser les savoir-faire pour améliorer la compétitivité de l'offre touristique, raisonner sur l'efficacité des projets *pour la société locale* et non plus seulement pour l'économie globale, analyser en profondeur leur faisabilité, se concentrer en priorité sur son métier sont devenus des priorités pour éviter les dérives et investissements improductifs.

Le management local du tourisme passe aujourd'hui par la prise en compte de nouveaux modes d'organisation qui tentent à la fois de respecter *l'intérêt généra local* et la *rentabilité de l'exploitation* : le service public touristique local, qu'il soit géré par le privé ou non, est incontournable.

Ces facteurs économiques, sociaux et de gestion déterminants imposent une lecture scientifique de la conduite de l'aménagement touristique par une grille de lecture adaptée. Insérer le service public touristique local dans une perspective d'aménagement différencié du territoire, c'est faire référence à des concepts d'intervention qu'il convient aujourd'hui de revisiter et d'explicitier.

L'analyse porte ici sur les moyens mis en place, sur les finalités visées, les articulations introduites entre des outils nouveaux, parfois utilisés à contre sens d'ailleurs. Elle s'intéresse au sens de l'action entreprise et souhaite conduire à une lecture des politiques locales d'investissement et d'exploitation renouvelée.

## 2. Les missions de service public touristique local

*La diversité des acteurs et des instruments a accru la variété des modes opératoires locaux, l'hétérogénéité des formes d'intervention et, globalement, leur validité.*

*Les missions de service public touristique local produisent un aménagement différencié du territoire*

Après une décennie désordonnée (1983-1992) pendant laquelle tous les acteurs publics ont exercé des compétences sensiblement similaires - en tous cas redondantes, un nouveau schéma d'intervention s'est progressivement mis en place qui dure depuis près de vingt ans. Deux préoccupations semblent avoir guidé le législateur. D'une part, celle d'une nouvelle répartition des compétences, fixée désormais dans *six textes fondamentaux*<sup>22</sup> votés progressivement de 1985 à 1993. D'autre part, parallèlement à l'affirmation lente du principe d'un *service public touristique* conféré aux collectivités publiques, la volonté de permettre la *délégation de la gestion*<sup>23</sup> de ce service public à des organismes très ouverts sur la société civile et dominants dans le monde économique.

### 2.1. La nouvelle architecture des pouvoirs privilégie l'équité des collectivités, pas l'égalité des situations.

Les compétences de l'Etat et des collectivités locales en matière de tourisme sont fixées par des textes adoptés au cours de trois législatures, de 1985 à 1993. Elles concernent directement la réglementation, la promotion touristique nationale, l'étude des activités touristiques, la coopération internationale et les actions de développement touristique auxquelles ils apportent leur concours (notamment par l'intermédiaire des contrats de Plan) et, indirectement, la gestion des équipements et des services publics touristiques locaux.

Cependant, il ressort très clairement de ces lois (et notamment de celle de 1992 censée «porter répartition des compétences») *qu'il n'a pas été jugé possible, ou souhaitable, d'effectuer dans ce secteur d'activités une véritable répartition des compétences par blocs*

<sup>22</sup>

1. Décret du 14 février 1985 relatif à la Commission départementale de l'action touristique,

2. Loi n° 87-10 du « janvier 1987 relative à l'Organisation régionale du tourisme,

3. Arrêté du 3 octobre 1991 relatif au classement des organismes de tourisme assurant localement l'accueil et l'information du public,

4. Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

5. Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 protant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, dite « loi MOULY »

6. Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, dite « loi SAPIN », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

<sup>23</sup> Giordano (Michel). **Le rapport annuel du délégué de service public.** Analyse de l'obligation et contenu du rapport. Paris : Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et Le Courrier des Maires et des élus locaux, collection Maîtrise de la gestion locale, groupe Le Moniteur1998, 133p.

*distincts* entre les différents niveaux de collectivités territoriales, compte tenu du caractère facultatif de la grande majorité d'entre eux.

Le fait que le législateur n'a pas identifié des compétences très différenciées entre les trois niveaux de collectivités territoriales d'une part et qu'il autorise d'autre part des soutiens financiers entre les différents niveaux implique une bonne coopération entre ces différents niveaux pour remplir la mission de service public touristique. Et c'est souvent dans la réalisation de cette « bonne coopération » que l'on rencontre des difficultés liées à la non limitation des champs de l'exercice du pouvoir.

### 2.1.1. L'Etat prend en compte complexité et différences territoriales

L'action interministérielle revêt toujours davantage d'importance dans ce secteur que dans d'autres domaines et l'aménagement du territoire a des conséquences directes sur l'exercice du service public touristique local. Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire par ses décisions et la Délégation à l'Aménagement du Territoire par ses actions sont deux acteurs importants du développement touristique. Les dispositifs interministériels contrôlent une part importante des crédits d'Etat affectés au tourisme. Le Secrétariat d'Etat au Tourisme dispose d'un budget d'environ 60 millions d'Euros soit seulement 20 à 25 % de l'ensemble des crédits affectés par l'Etat au tourisme.

L'essentiel du reste des crédits nationaux consacrés au développement touristique se répartit entre les actions interministérielles et les Contrats de plan Etat - Régions. Les *décisions interministérielles* ont donc quelquefois plus d'incidence sur les politiques touristiques régionales que les actions du ministère chargé du tourisme. L'évolution la plus significative des crédits du secrétariat d'Etat au Tourisme concerne les crédits d'intervention (ceux du titre IV) qui progressent depuis 1998 (33 millions d'Euros). Ce mouvement privilégie la diversité des territoires et la reconnaissance d'un *droit local à gérer autrement le territoire*.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (« loi Voynet » de 1999) a remplacé le Schéma national prévu par la « loi Pasqua » par huit schémas de services collectifs (schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, services culturels, services sanitaires, services collectifs de l'information et de la communication, schéma multimodal de transport de voyageurs, schéma multimodal de transport de marchandises, schéma de services collectifs de l'énergie, schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux), coordonnés, à l'échelon régional, par un Schéma régional d'aménagement du territoire. *A aucun moment le législateur n'a considéré que les services locaux rendus aux touristes faisaient l'objet d'un « service collectif » de rang national.*

Les Contrats de Plan Etat - Régions (C.P.E.R.), qui engagent désormais l'Etat et les régions sur un certain nombre de *projets locaux* précis déterminés et financés selon des règles définies d'un commun accord, inscrivent la *différence de l'action de l'Etat sur son territoire*. La circulaire du Ministre de l'Aménagement du territoire en date du 1er juillet 1998 a rappelé que les Contrats de plan servent dorénavant de cadre aux contrats de développement touristique local et reposent sur une stratégie de l'Etat adaptée à la volonté de chaque région. Ces Contrats de plan, qui ont couvert une période quinquennale sur 3 plans de 1984 à 1999, couvrent actuellement une période de 7 ans (2000-2006), avec une mise à jour en 2003.

- **Le Xe Plan (1989-1993)**

Si on se limite aux seuls crédits du Ministère du Tourisme, les 61 millions d'Euros ont été affectés à la formation (11 régions ont contractualisé), au FACIT (Fonds d'Aide au Conseil et à l'Innovation Touristique créé en 1986) pour 11,6 millions d'Euros, à la valorisation des sites (patrimoine culturel, grands sites naturels de renommée internationale), aux pôles touristiques, à la valorisation des stations touristiques littorales anciennes, aux nouveaux contrats de pays d'accueil.

Sur un coût total de travaux effectués de 350 millions d'Euros, 47 % provenait de l'Europe, 24 % de l'Etat (Fonds d'Intervention Touristique - FIT : 9 % ; FAIT : 8 % ; FIDAR : 6 %), 25 % des régions. Les dépenses ont touché l'organisation du littoral (28 %), l'organisation du tourisme rural (19 %), la montagne (16 %), la valorisation des sites naturels (8 %), naturels (7 %), le tourisme urbain (6 %), l'aide au conseil (8 %).

- **Le XIe Plan<sup>24</sup> (1994-1998)**

Une approche restreinte sur le seul secteur «tourisme » montre une augmentation de 54 % des crédits de l'Etat (qui passent à 129 millions d'Euros) et de 75 % des crédits des régions (156 millions d'Euros) !

Les actions couvrent huit thèmes différents selon les lieux : la formation professionnelle, l'aide au conseil (FACIT), l'aménagement et la valorisation des espaces, les hébergements en zone rurale, la qualité et la promotion des produits touristiques, l'observation du tourisme, la coopération transfrontalière, le patrimoine culturel. Les éléments nouveaux par rapport aux précédents contrats de plan sont limités, les évolutions notables portant sur l'observation régionale et sur la coopération transfrontalière.

L'examen des C.P.E.R. montre que les interventions de l'Etat et des régions recouvrent une *grande diversité d'opérations* et contribuent à mettre en place un grand nombre de procédures dont les effets économiques sont certains, bien que mal mesurés. Cette procédure permet de tenir compte de politiques régionales diverses dans un ensemble national unique articulé. En harmonisant les modes d'interventions et les programmes et services locaux, elle contribue à *coordonner les actions des différents acteurs*, et la qualité des services publics touristiques locaux<sup>ii</sup>.

D'autre part, la mise en place récente d'organismes tels que *l'Agence Française d'Ingénierie Touristique* (1993), *Maison de la France* (1987), *l'Observatoire National du Tourisme* (1991), c'est-à-dire des organismes associant des fonds publics et des fonds privés<sup>25</sup>, a eu deux conséquences :

1. Le concept de *mission de service public de l'Etat* qui constitue une partie de l'activité de ces organismes a du être précisé. Les prestations qu'ils ont à effectuer dans l'intérêt propre de leurs membres sont devenues des prestations de services ou des actions en partenariat pour lesquelles le financement est mixte ou entièrement à la charge de celui qui le demande
2. Par le système du partenariat et de la prestation de services, les moyens de promotion, de développement ou d'études sont plus importants, tout en gardant un

---

<sup>24</sup> Conseil National du tourisme (1995) et Champeaux (J.P.), op. cit.

<sup>25</sup> Maison de la France est un GIE créé en 1987 et associant l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels du tourisme. Maison de la France regroupe 891 adhérents répartis en quatre collèges (Collectivités, associations de tourisme, entreprises commerciales) et dispose d'un budget de 380 millions de francs. Maison de la France remplit des missions très adaptées aux ciblage des marchés émetteurs par les régions

<sup>25</sup> promotion de la France à l'étranger, information touristique dans la plupart des pays émetteurs de touristes vers la France, observation économique des marchés émetteurs ; La création de l'Observatoire National du Tourisme en 1991 a permis à l'Etat de retrouver un rôle prédominant dans la publication de données chiffrées sur le tourisme. La souplesse de fonctionnement de ce type de structure a favorisé la mise en place rapide d'un certain nombre d'outils de suivi de l'activité nationale et internationale, de redonner une impulsion au rythme et au nombre des publications (périodiques, collections et études ponctuelles) et de se positionner comme leader méthodologique vis-à-vis des systèmes d'observation régionaux. ; De création récente (1993), l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT)<sup>25</sup> est un groupement d'intérêt public (GIP) constitué entre l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et entreprises de tourisme. Ses missions sont les suivantes :

- organiser une analyse stratégique de l'offre française afin d'éclairer les professionnels sur l'évolution des filières et leurs potentialités de développement économique ;
- accumuler, constituer des savoir-faire et les redistribuer ;
- intervenir de façon volontariste sur certains secteurs de l'offre.

caractère coordonné. Par ce système, *les adhérents de ces organismes peuvent s'intégrer à des actions d'envergure* (a priori plus efficaces) *tout en maintenant leur identité*. L'Etat a cherché par ce moyen à augmenter les moyens financiers consacrés au développement du tourisme en les drainant vers ces organismes, tout en se désengageant financièrement lui-même.

Les différentes dimensions de l'activité de développement touristique du territoire (aménagement, information, promotion, accueil, commercialisation) ne sont pas dissociables. Les distinguer et répartir des compétences reviendrait à limiter la collectivité territoriale à n'intervenir que sur certains aspects donc à dissocier des éléments qui ne peuvent l'être. Bien entendu, cette "concurrence" apparente se trouve atténuée par la technique d'harmonisation des contrats de plan et par la reconnaissance de compétences spécifiques aux différentes catégories de collectivités territoriales : l'urbanisme pour les communes, le tourisme rural pour les départements, l'aménagement pour les régions (transfert des attributions des missions interministérielles d'aménagement).

Cependant, force est de constater que, pendant une décennie (de 1983 à 1993) et faute d'un cadre législatif précis, le tourisme a fait l'objet d'interventions désordonnées de la part des collectivités.

L'adaptation du service public touristique des collectivités locales s'est donc faite d'autant plus progressivement que le problème a longtemps été de savoir (et l'est encore toujours dans quelques régions où le débat n'est pas tranché) *à qui le service public touristique devait être adapté* : certaines (la majorité aujourd'hui) considèrent qu'il doit être adapté aux usagers, c'est-à-dire aux clientèles. D'autres, au contraire, considèrent que cette adaptation doit se confondre avec la rentabilité du service ou son « efficacité » : c'est la seule considération du contribuable qui exige un « retour de son impôt » (logique des chasseurs dans certaines collectivités du Sud-Ouest : Région Aquitaine, station de Carcans...).

Ce débat est cependant vain : l'adaptation des moyens du service pour fournir les prestations dans des conditions optimales est largement tributaire des données extérieures à l'administration locale, comme le progrès technique, la croissance économique, les balances des paiements ou plus prosaïquement le vote des crédits budgétaires alloués au tourisme.

En principe, il n'existe pas d'obligation d'efficacité dans le droit du service public local : le juge vérifie le but d'intérêt général de l'action de service public local délégué, mais ne contrôle pas les moyens mis en œuvre pour l'atteindre. D'une manière générale, *les services publics locaux ne sont pas tenus à une obligation de résultat*, il n'est donc pas possible de juger l'efficacité des moyens par rapport au résultat recherché.

Pour aider ce secteur à se structurer et sortir des logiques parfois trop mercantiles, le législateur a donc cherché, après les lois de décentralisation de 1983, à créer un cadre de lois clarifiant l'organisation territoriale du tourisme et répartissant un certain nombre de compétences entre l'Etat, les Régions, les Départements et les Communes.

Trois textes de loi structurent désormais l'action touristique en France :

- la loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme,
- la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences en matière touristique entre Etat, Régions, Départements et Communes.



- la loi 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

Le texte du 23 décembre 1992 est particulièrement important dans la mesure où il définit non pas un service public touristique, mais des *missions de développement touristique du territoire* qu'il accorde clairement à la commune (ou aux groupements volontaires de communes). La responsabilité de l'ensemble des compétences du développement touristique, de la conduite des projets, de la maîtrise d'ouvrage des investissements et des modes d'exploitation lui est conférée. A elle de décider de les exercer directement, d'en déléguer la gestion ou non, ou, au contraire, d'opter pour une politique de l'absence.

### 2.1.2. La construction progressive des missions des collectivités territoriales

Grande nouveauté après une décennie d'interventions touristiques désordonnées de 1982 à 1992 : la loi du 23 décembre 1992<sup>iii</sup> portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme (loi Mouly) établit clairement que *la commune est en charge* de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique touristique locale, notamment dans les domaines de *l'élaboration des produits touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation des fêtes et de manifestations artistiques* (article 10, titre III). Ces fonctions forment ainsi un ensemble de *missions publiques*, qui peuvent, *éventuellement*, être confiées en totalité ou partiellement à un Office de tourisme<sup>26</sup>. Cette *mission de service public* est une activité reconnue d'intérêt général, assuré directement par une personne publique ou confiée par elle à une personne privée placée sous son contrôle, et soumise à un régime juridique en partie ou totalement étranger au droit privé.

Cette disposition entraîne, sur le plan juridique et technique, des conséquences dans l'organisation des politiques de développement (et donc d'aménagement) touristique. Qui dit service public local dit que *c'est la commune qui décide de créer un service public, l'organise, fixe ses modalités de fonctionnement*. La municipalité doit clairement dire ce qu'elle considère être comme *mission de service public local*, donc en définir le contenu et ses modalités d'organisation : le *principe de différence* est ici clairement posé. A priori, il y a autant de missions de service public touristique local que de collectivités ayant *la capacité de les conduire*.

- **2121. L'apparition du service public touristique local**

*« Le service public est un régime qui touche une activité dès lors qu'elle relève de l'intérêt général. Mais l'intérêt général n'est pas une notion juridique précise, elle est aussi politique »*

*Jean-François AUBY, Les services publics locaux, Berger-Levrault, 1997, p. 24.*

Indépendamment de la nature juridique de la structure qui est choisie pour remplir cette mission, le simple fait que le tourisme soit considéré dorénavant comme une mission de service public local est issu de ses modalités d'organisation, de contrôle, et de fonctionnement au service du développement territorial local.

La gestion du tourisme local répond globalement aux quatre principes qui gouverne le service public en France : continuité, adaptation constante, transparence du service public, égalité d'accès. Ces principes, dégagés par Louis Rolland dans les années 30, sont cependant ambigus, car souvent contradictoires.

---

<sup>26</sup> Si, comme l'écrit Marc Dumoulin (1999, p. 39), la loi a élevé au rang de compétences communales certaines des missions traditionnelles des Offices de tourisme, elle n'oblige en rien les communes à se doter d'Offices pour leur déléguer ces missions.

**Continuité** : l'utilisateur (le touriste) doit avoir un droit d'accès normal au service. Ce droit doit être précisé dans la convention de délégation du service public si celui-ci est confié à un Office de tourisme : nature de l'ouverture (contenu de l'accueil, de l'information disponible, période de temps, rémunération ou gratuité des services offerts, etc). Ces contraintes permettent de parvenir à des rapports clairs entre les politiques de développement et d'aménagement de la collectivité et leur gestionnaire : la commune fixe les obligations juridiques que l'organisme, l'Office de tourisme par exemple, devra remplir et les compensations, notamment financières, qu'il est en droit d'attendre de la collectivité pour couvrir le coût de ce service.

**Adaptation constante** : une fois les principes du service défini par le Conseil municipal, ses modalités d'applications doivent répondre toujours le mieux possible à l'utilisateur (le touriste), donc évoluer en fonction de ses demandes. Ce principe induit l'idée d'une grande *souplesse* dans les modes d'accueil, dans l'évolution des services rendus aux touristes ou aux partenaires de l'aménagement touristique local. Ce principe d'*adaptation* peut conduire, si la rentabilité ou l'efficacité le demandent, à la fermeture même partielle d'une partie du service (ce qui remet en cause le principe de continuité !). D'ailleurs, l'adaptation des services publics - *a fortiori* des services touristiques, n'a jamais fait l'objet d'une reconnaissance juridique expresse ni par les textes, ni par les juges.

**Égalité** : les usagers du service doivent pouvoir bénéficier d'un traitement égalitaire par catégorie d'usagers. La tarification est aujourd'hui envisagée comme un objectif de bonne gestion des services publics : le tarif, en assurant la visibilité du coût du service, permet d'en suivre la gestion. La technique de la tarification à coût marginal permet un *positionnement différentiel* sur la structure de l'offre et de la demande. Il est recommandé que dans chaque catégorie, chaque personne paie le même prix. On peut considérer que les habitants de la commune paient, pour un service de visites guidées par exemple, un prix différent de celui proposé aux touristes, mais ils doivent tous payer le même prix pour le même service. On considère donc, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 12 juillet 1979, que des *tarifs différenciés* puissent être imposés à des usagers placés dans des *situations différentes* et qu'inversement des tarifs semblables doivent être prévus pour des usagers placés dans des situations semblables. Mais un certain nombre d'Offices facture désormais les prestations en fonction du revenu imposable du touriste. Si on considère, dans ce cas, que l'organisme local de tourisme remplit toujours une mission de service public local, force est de reconnaître que le service touristique *applique ici le principe de différence dans sa totalité*.

**Transparence** : le service public touristique local doit faire la preuve qu'il fonctionne au mieux, dans les meilleures conditions, sans favoriser certaines personnes (ou certaines communes dans le cadre d'un regroupement intercommunal) par rapport à d'autres et doit être ouvert à l'ensemble des citoyens de la collectivité locale qui ont le droit de demander des explications sur le fonctionnement. La loi n° 95-127 du 8 février 1995, dite « loi Mazeaud », oblige le délégataire de publier un rapport annuel destiné à informer le délégant sur les comptes, la qualité de service et l'exécution du service public délégué. Si elles sont gérées dans le cadre de délégations, les politiques de développement et d'aménagement touristique doivent *donc respecter les règles juridiques qui leur sont propres* et s'inscrire dans le cadre d'un contrat équilibré conclu entre l'autorité concédante et l'entreprise délégataire. Cependant, là encore, il est rare que les missions données aux Offices le soient par la procédure de délégation. En effet, la plupart du temps, ce choix relève d'une simple reconnaissance de « mission de service public » et impose seulement une convention-cadre qui définit les grandes orientations de la commune, les caractéristiques du service et une convention annuelle de moyens précisant les aides octroyées par la commune pour l'exécution de ces moyens.

- **2122. La délégation de service public touristique local**

Le service public touristique local est de plus en plus souvent géré dans le cadre de délégations confiées par la commune à des entreprises publiques (EPIC) ou de conventions signées avec le privé (SEM, associations). S'il n'existe aucune définition générale légale de la délégation de service public, le législateur a repris ce terme introduit par la jurisprudence administrative. La délégation de service public n'est pas un marché public : le marché est un contrat par lequel une personne publique confie à un prestataire de services le soin de réaliser des travaux, de lui livrer des biens ou de réaliser une prestation. Ce contrat est soumis au Code des marchés publics et le titulaire du marché perçoit une rémunération.

Au contraire, la *délégation du service public touristique local* est une convention par laquelle la commune (ou le groupement de communes) confie à son cocontractant (privé ou public) l'exécution d'une mission de service public, totale ou partielle. Elle implique la *définition au cas par cas* des missions et des fonctions déléguées.

Le service public touristique local est majoritairement géré par le secteur privé. Ce mode de gestion ne remet pas en cause le principe fondamental du service ou de l'équipement public, d'ailleurs rappelé par la loi Sapin. Cependant, en tourisme comme ailleurs, toute la difficulté dorénavant est *de préserver l'intérêt général tout en permettant au privé de se rémunérer*. Gérer au mieux l'intérêt général suppose *s'adapter à la variabilité de cet intérêt général*. Dans le domaine du tourisme, la distinction entre le secteur public et le secteur privé a peu de conséquences : le secteur public applique les règles de la gestion privée à travers ses SEM et ses EPIC. La distinction ne porte d'ailleurs pas sur la forme de cette gestion locale du tourisme, mais sur sa finalité. L'urgence pour les collectivités touristiques n'est pas de copier le privé mais d'évaluer en permanence la mise en œuvre des réponses apportées pour satisfaire l'intérêt général.

L'ensemble des textes de lois adoptés de 1985 à 1993 a permis de mieux identifier les procédures de conduite et de gestion des politiques publiques d'aménagement touristique. La jurisprudence du critère substantiel de la rémunération permet ainsi de situer dans le cadre des marchés publics tout contrat qui prévoit que la rémunération de l'opérateur sera certaine. La jurisprudence du Conseil d'Etat prévoit que tous les contrats dans lesquels la rémunération du cocontractant est substantiellement assurée par les résultats d'exploitation relèvent de la délégation. Par contre, un contrat qui prévoirait que cette rémunération est assurée par un prix payé par la commune oblige à regarder ledit contrat comme un marché soumis aux règles régissant les marchés publics<sup>27</sup>. Ceci étant, cette distinction relative au résultat de l'exploitation risque fort d'évoluer dans les années à venir vers une plus grande simplicité, à la lumière du droit européen qui ne résonne que sur la seule notion de « commande publique<sup>28</sup> ». La collectivité considèrera alors le privé comme un simple prestataire.

L'exploitation d'un service ou équipement touristique par un organisme privé ne remet pas en cause la nature publique de l'équipement ou du service, mais simplement sa gestion.

Par contre, les collectivités publiques suivent dorénavant la procédure de délégation de service public lorsque la rémunération dépend de l'exploitation du service, de l'équipement ou de l'utilisateur. Dans ce cadre de délégations, la fonction de pilotage et de

<sup>27</sup> Conseil d'Etat, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/Commune de Lambesc

<sup>28</sup> Martin-Genier (Patrick). **La gérance, délégation de service public ou marché public op.cit.**

suivi permanent de la puissance publique est impérative pour éviter les dérives. C'est pour cette raison que la loi Sapin a instauré, outre les règles de mise en concurrence préalable, un système de contrôle *a posteriori* de leur exécution. Ce contrôle est le fait du préfet, de la chambre régionale des comptes, des citoyens.

Cette procédure longue et lourde, très peu mise en œuvre aujourd'hui, *présente, pour chaque destination, l'opportunité de réfléchir sur « le fond »*, de se donner les moyens de bien évaluer le partenaire et de bien évaluer la rentabilité ou le coût d'exploitation du service public touristique local. Elle permet la différence territoriale dans le traitement touristique.

#### Les 7 étapes de la procédure<sup>29</sup>

1. La collectivité délégante approuve le principe du recours à la délégation au vu d'un rapport exposant les principales caractéristiques du service, objet de la délégation.
2. Le délégataire effectue un appel à candidature par la publication d'une annonce dans deux journaux au moins : l'une dans un journal d'annonces légales et l'autre dans une revue spécialisée dans le secteur concerné par la délégation.
3. La commission de délégation examine les offres de candidature. Elle établit la liste des organismes retenus pour présenter une offre.
4. La commission de délégation examine les offres et formule un avis marquant ses préférences sur les solutions techniques présentées par les candidats.
5. L'exécutif de la collectivité entame une négociation des offres après avis de la commission. La négociation est libre.
6. L'assemblée délibérante de la collectivité se prononce sur le choix de l'exécutif sur la base du rapport de la commission de délégation.
7. Le contrat de délégation signé doit être adressé dans les quinze jours au préfet.

L'assemblée délibérante intervient deux fois : en amont, pour adopter le principe même de délégation de service public (et élire la commission), en aval, pour statuer sur le choix opéré par l'exécutif sur l'avis et le rapport de la commission.

Sur saisine de l'exécutif, la commission ouvre les plis contenant les offres remises par les entreprises, donne un avis à l'autorité habilitée à signer et établit un rapport à l'attention de l'assemblée.

*Chaque exécutif pilote sa procédure, saisit l'assemblée en amont sur la base d'un premier rapport, établit seul la liste des entreprises autorisées à présenter une offre après la publicité prévue par l'article 1411-1, négocie seul sur la base de l'avis de la commission, choisit seul l'entreprise puis soumet cette décision à l'assemblée deux mois au moins après la saisine de la commission avec le rapport de celle-ci.*

Majoritairement gérés par le secteur privé, le service public touristique local et les équipements qui y sont associés font l'objet de *choix locaux* qui relèvent clairement de chaque collectivité. Si les activités touristiques sont de plus en plus souvent gérées dans le cadre de délégations confiées à des entreprises privées, la commune demeure toutefois responsable devant ses administrés du bon fonctionnement et d'une exécution de qualité correspondant au coût supporté par l'utilisateur.

---

<sup>29</sup> article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales

• **2123. Lenteur et difficultés dans la mise en place des nouvelles politiques publiques locales de développement touristique**

Parce qu'elle implique de préciser *ses spécificités*, donc *une analyse différentielle*, la mise en place de cet ensemble de gestion des politiques publiques locales de développement touristique est lente et difficile :

- les communes - notamment les petites communes touristiques, y compris sur certains littoraux (notamment en Nord Aquitaine, Vendée) sont mal informées de leurs droits et devoirs en la matière et continuent, pour nombre d'entre elles, à concevoir la gestion touristique comme une simple politique d'accueil et de festivités ;
- le projet d'équipement touristique fait souvent apparaître une inconnue financière, difficile à résoudre : le citoyen (qui paie, par l'impôt, une partie du coût du service public touristique) n'est pas l'utilisateur. Celui qui paie le service ou l'équipement touristique n'est pas intégralement le touriste. L'intérêt général touristique ne peut être qu'indirect et entre dans un calcul économique seulement sur le long terme, donc difficile à évaluer et à intégrer dans les calculs de rentabilité prévisionnels,
- ces deux facteurs imposent aux collectivités locales une grande expertise, qui doit connaître les marges de manœuvre du privé pour fixer le juste prix du service et lui permettre de se développer et de se rémunérer tout en satisfaisant les exigences de citoyens... qui ne sont pas électeurs !

La gestion des projets d'aménagement touristique est devenue extrêmement complexe et fait appel à un niveau d'ingénierie rarement disponible à l'échelon local. L'insertion des collectivités dans les réseaux professionnels apparaît ainsi fondamentale pour leur développement. De manière identique mais en termes de fonctionnement cette fois, si la nouvelle procédure mise en place par la loi SAPIN donne aux élus de la collectivité et aux citoyens les moyens d'apprécier les conditions de l'octroi de la gestion du service public touristique local, peu de collectivités ont su se saisir de cette occasion pour mettre au point leur outil de service public en élaborant un cahier des charges clair du service délégué.

Il faut dire que l'article 10 de la loi de décembre 1992 qui redéfinit la place de l'Office de tourisme dans la commune en lui donnant le rôle essentiel dans la gestion des missions du tourisme local a, de fait, transféré le débat du Conseil municipal vers le Conseil d'Administration des Offices. Or, la plupart d'entre eux (*plus de 95 %*), est de nature juridique privée (associative à 88%). *La grande majorité des élus locaux, en se désintéressant du problème dont ils ont renvoyé le traitement aux Offices, se sont souvent dessaisis partiellement de l'exercice d'une politique publique de développement territorial.*

Le second facteur explicatif des difficultés dans la mise en place des nouvelles politiques publiques locales de développement touristique tient dans *la variété* des organismes de mise en œuvre : Syndicats d'initiative, Offices de tourisme associatifs, Offices municipaux de tourisme (EPIC), Régies avec autonomie juridique et financière, Société d'économie mixte.

La loi de 1992 n'a fait qu'entériner une situation qui existait depuis plusieurs décennies: *« le conseil municipal peut, par délibération, décider la création d'un organisme dénommé Office de tourisme qui assure les missions d'accueil et d'information des touristes ainsi que de promotion touristique de la commune en cohérence avec le comité départemental et le*

*comité régional du tourisme. Il peut confier à l'Office de tourisme tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du tourisme dans la commune et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des produits 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 artistiques ».*

Homologues des CRT et des CDT, mais se limitant à une compétence géographique de niveau communal, les 3.600 Offices de tourisme et Syndicats d'initiatives français constituent un *ensemble très hétérogène*<sup>30</sup>, à la fois relativement à leurs formes juridiques, à leurs tailles donc à leurs moyens, et à leurs attributions de compétences.

A cela s'ajoute des dénominations *différentes* : le droit français distingue le syndicat d'initiative, l'office du tourisme, l'office municipal du tourisme (statut d'Établissement Public Industriel et Commercial) : La loi de 1992 sur la commercialisation, pour sa part, parle d' *«Organisme local de tourisme »*, terme générique qui recouvre l'ensemble des structures ayant reçu délégation de service public touristique local.

#### **vers la fin des Syndicats d'Initiatives ?**

Le Syndicat d'Initiatives est à l'origine des organismes présents aujourd'hui pour accueillir et informer les touristes. Le premier de ce type semble être le « comité des promenades de Gérardmer » dans les Vosges en 1875, mais la première utilisation du terme de "Syndicat d'initiative" apparaît à Grenoble en 1889. Des Pyrénéistes convaincus affirment au contraire que la première mention de ce type de structure est antérieure de quelques années dans leur massif... Ce sont les commerçants locaux qui, conscients du développement de l'afflux de visiteurs se sont organisés pour tirer le meilleur parti de la venue de ces nouveaux clients. Très rapidement, les S.I. se sont implantés dans les communes fréquentées par des touristes et ont développé des services adaptés aux particularités du séjour local.

Le Syndicat d'initiative est un organisme de droit privé (en général de forme associative) ne bénéficiant pas d'homologation par les pouvoirs publics, n'ayant pas d'obligation particulière vis-à-vis de la commune et disposant de très faibles moyens (les communes ont tendance à faire bénéficier de subventions des organismes dans lesquels elles peuvent participer). Depuis une vingtaine d'année, ces structures se sont avérées insatisfaisantes car trop basées sur le bénévolat et rendant des services de qualité médiocre. Deux autres organismes locaux sont apparus, qui se substituent actuellement aux Syndicats.

#### **L'Office de tourisme**

C'est un syndicat d'initiative qui a demandé et obtenu l'homologation par les pouvoirs publics (décision du Préfet après avis de la Commission départementale d'action touristique)<sup>31</sup>. Cette homologation, possible depuis les années 1970, classe dorénavant les Offices de tourisme en 4 catégories notées de 1 à 4 étoiles<sup>32</sup>. Les obligations (organisation générale, localisation, locaux, équipements publics à proximité, nombre, qualité et formation supérieure du personnel rémunéré, matériel, périodes et horaires d'ouverture, normalisation, services aux touristes, services aux professionnels) augmentent avec le

<sup>30</sup> F.N.O.T.S.I., op. cit.

<sup>31</sup> arrêté du 3 octobre 1991, J.O. du 3 novembre, page 14408

<sup>32</sup> arrêté du 12 janvier 1999 fixant les normes de classement des Offices de tourisme, Journal Officiel Gazette Officielle du Tourisme du 3 mars 1999, n° 1474



niveau de classement. La participation de la commune et son contrôle des orientations de l'Office de tourisme ne sont pas systématiques. Elles augmentent là aussi avec le classement, mais *les communes ne sont majoritaires que dans un Office de tourisme 1\* sur dix et un Office de tourisme 4\* sur quatre*<sup>33</sup>.

Ce retard s'explique par celui avec lequel le législateur a officialisé le rôle des Offices de tourisme : en effet, la loi du 23/12/92 est la première à désigner expressément l'Office de tourisme comme l'organisme que les communes peuvent mettre en place pour mener à bien leur politique touristique.

---

<sup>33</sup> Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative. **Evolution prospective des Offices de Tourisme**. 1994. Xxe Congrès national des O.T.S.I. - Vichy, 29 septembre - 2 octobre 1994, 32 pages et suivantes.

### **L'Office municipal du tourisme**

(article L. 2231-9 du Code des collectivités territoriales)

Instaurée en 1964, cette structure, réservée aux stations classées et aux communes littorales, permet à la municipalité *le contrôle total de son développement touristique*. L'O.M.T. est un établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC) présidé par le Maire qui en nomme le directeur. Ce type de structure présente l'avantage d'une plus grande transparence de gestion du service public que les structures de droit privé comme l'association 1901 ou la société d'économie mixte (qui fonctionne comme une Société anonyme). L'inconvénient, corollaire de la gestion publique, est un manque de souplesse comptable, souvent décrié, mais peu réel dans les faits<sup>34</sup>.

## **2.2. Les MISSIONS du service public touristique local produisent un aménagement différencié du territoire**

Les missions du service public touristique local permettent de *gérer le territoire dans sa diversité*.

La loi de 1992 répartissant les compétences entre les collectivités territoriales en matière de tourisme évoque la possibilité, pour une commune, de confier à un organisme de tourisme au niveau local ou intercommunal *la réalisation* de tout ou partie de sa mission (article 10, titre III). Pour être une véritable force de proposition, de coordination et de développement, l'Office de tourisme doit être clairement délégué par la municipalité pour mettre en œuvre ces missions dans un soucis de partenariat souhaité avec les forces économiques locales.

### 2.2.1. Les trois principales missions obligatoires : LA MEDIATION

*relèvent du service public, mais leurs activités s'insèrent dans un domaine concurrentiel.*

Il s'agit de :

- *l'accueil et l'information* des touristes, qui sont de réelles missions de service public local,
- *la promotion touristique de la commune*, mission qui relève largement d'un service économique puisque situant la collectivité dans un champ concurrentiel et marchand,
- *la coordination des interventions* des divers partenaires du développement touristique local, mission que les organismes (Offices) accomplissent difficilement car ils ne sont pas en position de commandement. Mission *de service public local*, cette dernière compétence reprend l'obligation de coordination donnée par le législateur à la commune<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Comme le montre très bien le cas de Biarritz

<sup>35</sup> Loi du 23 décembre 1992, articles 1 et 3

Ces missions sont celles de médiation, au sens communicant du terme : médiation entre offre et demande, médiation entre stratégie municipale et celle des partenaires privés, médiation entre voyageurs et population locale.

*Ce rôle de médiation conféré par le service public local vis-à-vis des clientèles est capital.* Tout d'abord parce que, selon une étude menée par la FNOTSI<sup>36</sup>, un Office de tourisme reçoit en moyenne 40 % des touristes qui fréquentent la station. A l'échelon français, par exemple, 50 millions de visiteurs fréquentent chaque année les Offices de Tourisme. Les 3600 Offices de France constituent le premier réseau de développement touristique du territoire : c'est leur première mission, celle de l'accueil et de l'information.

Cette position d'interface permanente entre le public et le privé place la mission de service public touristique local au cœur du projet d'aménagement touristique local. Elle met en cohérence des actions des partenaires privés ; elle les fédère, elle les coordonne. Elle permet d'optimiser les efforts de chaque opérateur public en évitant les stratégies éclatées ou contradictoires.

- 2211. Accueil, information : des missions de service public

Un visiteur toutes les cinq minutes environ : avec plus de 50 millions de visiteurs accueillis et près de 4.500.000 heures d'ouverture, le réseau des Offices satisfait aux traditions de l'accueil en France et remplit réellement, sur cette compétence, un service au public et joue un réel rôle d'acteur dans l'aménagement local;

En 1994 (dernier chiffre publié<sup>37</sup>), les Offices ont investi 57 millions d'Euros pour l'accueil: salons, accueil de presse, démarchage des prescripteurs, organisation de semaines culturelles, publicité. Toutefois, ces chiffres moyens cachent *une disparité très nette de fonctionnement* : la courbe annuelle du pourcentage des organismes ouverts reste fortement sensible à la saisonnalité. Celle-ci s'accroît pour les catégories inférieures (Offices 1 et 2 étoiles). Le nombre moyen d'heures d'ouverture accentue encore *la disparité du service rendu par le réseau*. La recherche de disponibilités dans les hôtels est devenue le service le plus demandé aux Offices avec un taux moyen de 90 % de pratique. A l'échelon d'une Europole (Toulouse par exemple) la demande d'hébergement atteint mille contacts par jour.

En ce sens, la mission d'accueil peut vraiment être interprétée comme relevant du service public touristique local.

- 2212. La fonction d'animation : un service rendu à la collectivité

C'est une fonction primordiale, essentielle, qui participe à *l'invention locale du tourisme*. Les acteurs du tourisme, les socioprofessionnels qui produisent proposent de l'activité, de l'animation. Il ne s'agit pas seulement d'assurer une animation quotidienne, un "comité des fêtes", un savoir faire, un génie des lieux, c'est aussi souligner une ambiance, faire

---

<sup>36</sup> FNOTSI, Evolution prospective des offices de tourisme, résultats de l'enquête de mars 1994, 31 p

<sup>37</sup> FNOTSI, op. cit.

vivre un lieu : la commune touristique accueille des populations urbaines qui sont habituées à de l'animation de qualité, à *des politiques culturelles différenciées*. Ces voyageurs partent en vacances pour oublier leur cadre quotidien, à la recherche « d'exotisme », *d'authenticité*, pour trouver une activité du lieu différente : les temps morts, les heures creuses, l'ennui, la réplique mimétique des temps et des paysages y sont proscrits. Donc l'animation est ciblée, s'organise, a un coût, doit se rentabiliser.

- 2213. La promotion : un service marchand ?

Voici en effet un service qui dépasse largement la seule communication externe de la commune.

Les missions de promotion, telles qu'elles sont actuellement assumées par les Offices de tourisme, échappent partiellement à la définition usuelle de la mission de service public. Certes, il s'agit bien de promouvoir la commune dans le champ concurrentiel des destinations et auprès d'usagers (non contribuables) qui sont les voyageurs. En première analyse, sous cet angle, la promotion peut être effectivement considérée comme une mission de service public de développement local : c'est rendre service à la collectivité que de la représenter dans les instances touristiques, de communiquer sur ses qualités. Cependant, le détail des tâches et travaux qu'implique cette mission relève pleinement de l'activité marchande.

En effet, les missions de l'Office de tourisme sont de promouvoir une *destination*, c'est-à-dire développer un *marketing de marque* : choisir un positionnement, le conceptualiser, passer à l'opérationnel en faisant de *l'information extérieure, de la communication et de la promotion*.

Dans un environnement concurrentiel où règnent les logiques de compétitivité, de combat, de conquête, ce sont les sites qui savent s'organiser les premiers qui *obtiennent des avantages compétitifs*, qui conquièrent et dégagent des marges de développement.

Pour cela, les services publics locaux de tourisme partent du client, de l'idée qu'il se fait du pays d'accueil, de sa destination. Ils veillent à ce qu'un certain nombre de fonctions soient remplies pour sa satisfaction. Leur démarche vise à faire venir, revenir, consommer le touriste, faire en sorte que le voyageur participe à la prospérité économique de la station et que cela se traduise également en termes d'emplois et de développement.

Les méthodes, les compétences des organismes locaux de tourisme ont évolué : le client est informé dans de meilleures conditions et avec des techniques de plus en plus perfectionnées et compliquées à mettre en œuvre. Avant les années 80, le touriste n'avait pas tellement le choix : les transports étaient plus difficiles, le nombre des sites, l'organisation des hébergements faisaient qu'en fait le voyageur était satisfait lorsqu'un l'hôtel local l'acceptait pendant le mois de juillet et le mois d'août. Aujourd'hui, le client a un choix complet et se décide au dernier moment. De plus, il est face à une forte diversité d'informations et de communications, de *messages concurrents* provenant de *destinations variées*.

*Séduire et motiver le client* implique des *démarches différentes* de celles qui s'adressent à l'usager : l'agent d'accueil doit discerner l'attente du voyageur, ses « *besoins*<sup>38</sup> », ses motivations. La mission du service local est de le convaincre, de lui permettre « **de choisir dans ses achats** » ; on passe insensiblement du seul descriptif des disponibilités et des tarifs au rôle de conseil, de « **force de vente** » : on veut satisfaire, fournir un service ou un produit pour le vendre. La promotion vise à déclencher le choix de la destination en éditant des brochures, en construisant (parfois artificiellement) une notoriété à partir d'informations de « *nature commerciale* », en incitant le touriste à « *consommer* », en le contactant par le biais de *mailings* sur la base de « *fichiers clients* » ou « *prospects* » : la promotion occupe une part de plus en plus importante dans les missions des Offices : plus de 40 % des 3 et 4 étoiles opèrent des actions publicitaires et des démarchages commerciaux, travaillent avec des agences réceptives et des voyagistes, *plus de 60 % gèrent des fichiers clients*.

Le service public local vise ici à faire *consommer* le voyageur, le satisfaire et le faire revenir. L'enjeu actuel de la concurrence touristique est de rendre accessible les produits et de satisfaire le client avec des *assortiments d'activités de loisirs*. La destination touristique est donc organisée sous forme de mode d'emploi, de *menu du territoire local* car les clientèles sont de plus en plus différentes : les courts séjours se multiplient, la durée du séjour se raccourcit. Ce marketing de produit, opéré dans le cadre de la mission promotion du service public touristique local, consiste à donner un contenu aux séjours, à mettre en place des stratégies de leur mise en marché, une commercialisation, veiller à ce que le produit soit convenablement offert sur le territoire.

La mission de promotion assurée par le service public recouvre l'organisation de l'offre touristique locale et sa présentation sur les marchés : 44 % des organismes locaux de tourisme assurent l'élaboration de forfaits touristiques. Leur positionnement de carrefour entre les prestataires leur permet d'éviter un certain nombre de corporatismes et favorise les actions transversales qui peuvent se concrétiser dans l'élaboration de forfaits complexes. L'Office de tourisme se comporte aujourd'hui comme un V.R.P. des partenaires privés réunis sous une même bannière, celle de la station, de la destination, du pays d'accueil : c'est un vendeur.

Cette troisième mission du service public touristique local, qui crée *l'assortiment promu*, relève entièrement de la démarche commerciale : le client qui est venu dans le site à partir d'une image de destination, qui a identifié des produits de base, se retrouve dans un lieu dans lequel il a besoin, envie de compléter, d'enrichir son séjour à partir de tout un ensemble de consommations. Il s'agit d'un *marketing de distribution* qui fait appel à un ensemble de techniques visant à sélectionner l'assortiment, c'est-à-dire à *référencer des produits* de façon à en optimiser la consommation. Voici le voyageur consentant guidé dans l'espace de consommation de loisirs local. Les résultats de ce travail de promotion et de distribution dépendent des missions en amont : l'accueil, l'information permanente, la signalétique, les informations sur le site, la coordination des prestations, l'animation du lieu touristique.

Ce travail de promotion et de distribution fait intervenir une *différenciation* de la destination que le service public touristique local diffuse en jouant sur l'image du lieu : la communication est la grande spécialité du service public touristique local (plus de 300 millions de documents locaux sont édités chaque année). Ces missions de médiation des *destinations*, qui jouent sur les *produits* et *l'assortiment*, révèlent la capacité de la collectivité locale à *travailler et présenter les avantages* dont elle dispose par rapport à ses concurrentes. On constate un travail très important des territoires locaux sur une *culture*

---

<sup>38</sup> termes de Marc Dumoulin, Président de la FNOTSI, dans PUF, op. cit.

*de la différence*, qui est l'instrument dont se sert le service public local pour individualiser ses atouts..

Cette mission de promotion relaie largement l'action de création *d'un imaginaire régional ou local*, développée par les Comités Régionaux et Départementaux du Tourisme<sup>39</sup>.

Les fonctions *d'accueil et d'information*, très liées à la promotion, sont actuellement elles-mêmes *en transformation* : l'effort du service public touristique local porte de plus en plus sur *l'accessibilité*, la *conviction*, la *satisfaction* du client. Le positionnement affirmé en termes de destination, de gain de parts de marché, de cibles de clientèle, le développement même des fréquentations en fonction des catégories d'hébergement transforment peu à peu les Offices de tourisme en agences commerciales : ils n'attendent plus le client, il vont le chercher en cultivant ses motivations.

Ces missions qui deviennent très commerciales s'accompagnent toujours plus d'une *nécessité de rémunération des services rendus* : commissionnement, vente de prestations. Car il est rare que l'équilibre budgétaire soit garanti par l'autonomie financière réelle du service par rapport à la collectivité locale mère. La non gratuité des services promus n'entame pas le *principe d'égalité* des voyageurs face au service public touristique local : le droit français (et européen) autorise la rémunération des services publics. D'autant qu'il est plus facile d'apprécier l'activité d'un service lorsque son utilisation donne lieu à perception d'une redevance que lorsqu'elle est gratuite : *le nombre de vente justifie à la fois la validité économique du produit et l'efficacité de la prestation fournie*.

---

<sup>39</sup> Les CRT ont été instaurés par le gouvernement de Vichy en 1942 (actes dits « lois » du 12/01/1942 et du 05/06/1943). Leur statut est resté imprécis jusqu'en 1987. Sans personnalité juridique, mais fonctionnant comme des associations loi 1901, ils remplissaient à la fois le rôle de services extérieurs de l'Etat, faisant double emploi avec les délégations régionales au tourisme, d'administration spécialisée des collectivités locales, animée par des élus, et d'association professionnelle en raison de la présence de représentants des professionnels ! Cette grande opacité des missions n'a pas aidé la structuration régionale et locale du développement touristique.

Avec la décentralisation, puis avec la loi du 3 janvier 1987, *ils sont devenus des organes techniques d'aide à la collectivité régionale décentralisée*. La mise en concordance entre leurs fonctions effectives et leur place dans l'organisation territoriale du tourisme s'est accompagnée de leur séparation avec les Délégations Régionales au Tourisme et de l'adoption de structures juridiques leur permettant d'être en conformité avec la loi. Aujourd'hui, le C.R.T. est une structure associative dotée d'un conseil d'administration se composant au minimum de représentants du Conseil régional et de chaque Conseil général, de représentants des professionnels, des organismes consulaires, des *associations de tourisme* et des *communes touristiques*. Principalement financés par les Conseils régionaux, ils élaborent (parfois !) pour le Conseil régional et à sa demande le Schéma régional de développement touristique. Les CRT ont des *compétences obligatoires imposées par la loi*, dans un souci d'efficacité, en particulier sur la promotion touristique dans son ensemble : ils assurent les actions de promotion touristique de la Région, en France et à l'étranger, et sont donc des relais précieux pour les services publics touristiques locaux.

De manière identique, les C.D.T.<sup>39</sup> sont désormais chargés de *contribuer à assurer, au niveau du département, l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels et les organismes concernés par le tourisme à l'échelon départemental et intercommunal ainsi qu'avec toute structure prévue à cet effet*.

### 2.2.2. Les 6 missions « optionnelles » nouvelles : LA PRODUCTION

Ces missions sont de mieux en mieux assumées ; ce sont celles qui concernent le plus le développement territorial. Elles font du service public touristique local un champ d'action incontournable du développement et de l'aménagement

Ces missions optionnelles sont venues progressivement compléter les missions de base et leur réalisation témoigne du caractère réellement touristique de la commune, de sa volonté et de sa capacité à se doter d'une politique locale de développement touristique :

- le conseil municipal peut attribuer tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique touristique de la commune<sup>40</sup> à un organisme délégué,
- cet organisme gérant le service public touristique local peut être autorisé à commercialiser des prestations et services touristiques<sup>41</sup> et de plus en plus d'Offices, par exemple, sont tentés par cette activité optionnelle de commercialisation pour accroître l'autofinancement et tenter de compenser la diminution des aides publiques. Ce faisant, le service public s'engage directement dans le domaine marchand.

---

<sup>40</sup> Loi du 23 décembre 1992, article 10 III

<sup>41</sup> Loi du 23 décembre 1992, article 10 I dernier alinéa

- 2221. La mission « développement » : aménager un territoire pour le tourisme ; méthodes, contenus et enjeux

*« Pourquoi cette fascination pour le Sahara chez ce voyageur, sinon parce que cet espace est pour lui le symbole attirant d'une valeur. »*

*Jean-Didier URBAIN, L'idiote du voyage. Op. cit., p. 111.*

Le touriste associe les modèles d'espaces à des valeurs essentielles qui motivent son voyage. Le succès d'une destination dépend intimement de la vision du monde, de l'imaginaire qu'elle offre à des voyageurs : *tous les espaces ne sont pas aptes à devenir des destinations touristiques.*

L'espace touristique qui met en valeur son potentiel et devient une destination est *une invention, un produit construit par la pensée* : on ne reviendra pas sur cette démonstration (Jean-Didier URBAIN, op. cit. p. 114 et suivantes) unanimement acceptée aujourd'hui par la communauté scientifique.

Cette *invention* est à la fois « l'objet d'une lente idéalisation qui aboutit à l'image » (id. p. 115), mais également un *plan* qui guide la compréhension des tourisms futurs.

Ce *plan d'équipement ou de production touristique* ne suffit pas à rendre une commune touristique : avant de penser équipement, hébergement ou produit, il faut vérifier que le territoire dispose d'un minimum d'atouts esthétiques, d'aménagements pratiques d'accueil, qu'il est facilement accessible, que l'on puisse facilement non seulement s'y rendre mais également y rester.

Le plan d'aménagement touristique local ne suffit pas à transformer une commune en destination, mais il y contribue fortement.

Pour traduire l'envie de venir du client en décision, *la collectivité touristique doit produire*. La fonction de production est *LE service rendu de base au voyageur*. Ce que réclame le client aujourd'hui, ce n'est plus seulement et prioritairement de l'information sur l'hébergement<sup>42</sup>. Les chiffres issus des travaux du CREDOC et de l'INSEE montrent les hiérarchies de motivations suivantes :

- 1. la destination est prioritaire
- 2. Le cadre et le patrimoine de la station, du pays viennent ensuite
- 3. la recherche de disponibilité dans les hôtels, même si elle constitue le service touristique de base ne vient qu'en troisième position.

La mission de production est donc prioritaire et se développe sur des courts séjours, sur les produits assemblés. L'effort porte sur l'accessibilité des forfaits transport + hébergement + activités + découvertes, formules proposées à des prix tout compris.

*Cette mission « optionnelle » fondamentale pour le développement territorial est faite de coordination et de partenariat entre collectivités locales et prestataires touristiques.* Elle

<sup>42</sup> contrairement à ce qu'affirme de manière un peu rapide, M. Dumoulin (PUF, 1998, op. cit.)



créé un lieu de rencontre privilégié entre une volonté politique et une dynamique des acteurs du tourisme. Sans cette *double volonté locale*, on constate l'absence de développement ou d'aménagement touristique induits.

L'assistance technique des Offices est encore très peu utilisée par les communes pour affirmer ces missions de production (la démarche « développement », qui est pleinement de service public). Il ne s'agit plus ici d'élaborer des forfaits touristiques, mais de *conduire la politique de développement touristique de la collectivité, au même titre qu'une agence d'urbanisme propose des solutions pour conduire une politique urbaine*.

Le service public touristique local peut jouer ce rôle de développement, d'organisation et de structuration de l'offre touristique locale, si la commune, le groupement de communes, le syndicat mixte le mandatent pour cela. Le service public touristique local a, sur toutes ces fonctions, un rôle essentiel dévolu par les lois. Il est dans une situation de potentialités et de développement. Il n'est peut-être pas le seul à pouvoir les remplir, mais toutes doivent être remplies en totalité et en cohérence pour qu'il y ait effectivement une plus value touristique apportée à la région.

S'il reçoit cette délégation de compétence, il *conçoit les projets*, évalue leur faisabilité et en effectue la programmation. *Mais cette mission n'est que très rarement déléguée par les communes*, jalouses de leurs prérogatives dans la conduite des projets d'aménagement, d'équipement ou d'opérations de tourisme. En concertation avec le C.D.T., le C.R.T. et en lien étroit avec la Mairie, 20 % environ des Offices français élaborent et mettent en œuvre, avec les faibles moyens qui leur sont confiés, la stratégie de développement touristique de leur(s) commune(s). Cela se traduit, dans la grande majorité des cas, par deux types d'interventions :

- l'exploitation, par l'Office, d'un patrimoine touristique dont il n'est généralement pas propriétaire ;
- une intervention de conseil et de labellisation auprès des prestataires, généralement axée sur la qualité.

Cette mission de construction, de planification, de projection est, faute de moyens humains et financiers, encore déficiente aujourd'hui à l'échelon local. Elle implique un travail important de conceptualisation et de concertation avec les prestataires locaux qui ne peut être conduit que par des spécialistes rompus à l'aménagement touristique et dont voici les principales phases :

Il s'agit de répondre d'abord à l'interrogation : « *Que peut-il advenir ?* ». Nul ne peut changer, modifier, aménager un territoire sans se heurter aux sceptiques (« à quoi bon ? ») et aux pragmatiques (« résolvons d'abord les questions d'aujourd'hui »). Rien de plus incertain et aléatoire que d'intervenir sur l'avenir d'un territoire, dans son jeu d'acteurs et les réseaux d'influence qui s'exercent sur lui.

Autrement dit, la production touristique tire son fondement de la **prospective**. *Aménager un territoire pour le tourisme*, c'est d'abord l'analyser, le regarder, l'entreprendre par la pensée, l'imaginer. C'est ensuite l'inventer collectivement, le construire en dessinant ses contours avec les groupes sociaux qui y habitent, en tenant compte de ses fractures, de ses tensions, de ses permanences. Autrement dit le « bouleverser ».

La prospective touristique met en branle une dynamique de pensée sur les lieux, qui, en leur donnant un sens à chaque fois adapté aux situations locales, développe *l'aménagement touristique différencié du territoire*.

1. Elle sert d'abord à **revisiter le passé**, à se mettre d'accord sur le présent et à faire le lien entre les deux. Le *diagnostic*<sup>43</sup> détermine pour une part les visions du futur. D'où l'importance d'un diagnostic partagé (voire contradictoire) par l'ensemble des acteurs afin d'éviter les visions trop personnelles.

Ce diagnostic, qui n'est ni un simple *état des lieux*, ni une analyse scientifique, a pour principal mérite de faire partager l'information entre tous les acteurs du territoire et de lui forger une image réaliste, concrète voire consensuelle.

Il sert ensuite à mobiliser les *acteurs* pour qu'ensemble ils donnent au territoire un avenir ou des avènements possibles. Cet exercice difficile permet de faire taire les sceptiques, de révéler les leaders... et de créer de nouveaux opposants puisqu'il donne à chacun des armes pour se forger des stratégies individuelles. La prospective est aussi un art de la guerre, elle implique la gestion des conflits, la pratique des lieux de pouvoir. Elle permet de redonner du sens au présent, de le « mettre en ordre » par le fait qu'elle donne une nouvelle confiance en l'avenir. Cette dynamique, par le travail en commun et la communication qui en est faite, est un formidable outil de *pédagogie politique*.

Enfin, de manière plus opérationnelle, le diagnostic permet d'alerter sur les dangers, obstacles, fausses bonnes idées ou idées toutes faites de l'avenir d'un territoire. Cette dimension critique, rétrospective, sert à la prospective territoriale : elle va permettre d'élaborer les scénarios tendanciels ou au fil de l'eau, qui sont de redoutables outils de travail, surtout lorsqu'ils sont « inacceptables ».

2. La mission de développement touristique permet aussi une *exploration du futur touristique* possible d'un territoire.

La prospective est ici appliquée au territoire dans l'hypothèse où on cherche à connaître son devenir touristique *sans intervention*. Il s'agit de construire le *scénario au fil de l'eau*, tendanciel : savoir ce qui se passera si on n'intervient pas.

Certes, l'avenir n'est pas prédéterminé, donc il n'est pas connaissable : il est ouvert à plusieurs futurs possibles. Mais *il n'émerge pas du néant*. La prospective discerne donc dans le présent les tendances lourdes pour prévoir. Cela suppose la capacité à faire le tri entre ce qui relève du *structurel* (tendances invariantes, dans l'ordre de la nature et dans l'ordre social local) de ce qui relève seulement du conjoncturel (accidents économiques, sociaux, qui sont sources d'incertitude et d'angoisse). La prospective vise à établir une confiance partagée, elle est source d'assurance : elle se fonde souvent sur l'analyse structurelle (et, en cela, elle a parfois tort).

3. Cette mission de développement est enfin un **instrument de construction** du futur d'un territoire. Cet outil permet d'élaborer dans cette troisième phase une **stratégie pour agir**.

Ceci implique de définir avec précision:

- les marges de manœuvre (physiques, politiques, économiques, financières),
- les objectifs implicites et explicites (hors des urgences),
- l'invention des axes que l'aménageur peut adopter pour réaliser les objectifs que la société locale s'est assignée.

---

<sup>43</sup> sur la méthode de conduite du projet, voir VLES, Le projet de station, 1996, op. cit. de la page 249 à 332.

En effet, le territoire est l'émanation de différents acteurs, plus ou moins puissants qui vont agir de manière plus ou moins consensuelle pour atteindre les buts assignés. L'étude des marges de manœuvre, des objectifs d'alliance et de conflits des acteurs est fondamentale pour prévenir des visions théoriques ou inappliquées par la société locale.

La construction des scénarios précise les cheminements, les arborescences entre des phénomènes à vitesse différente. Ils ne sont pas des variantes d'hypothèses, mais des hypothèses différentes reposant sur des morphologies différentes : dans cette situation, on passe à telle logique.

La *prospective touristique locale* apparaît comme étant au cœur de l'aménagement différencié du territoire pour au moins trois raisons :

- l'identification et le traitement des *opportunités spatiales (identités)* demandent aux acteurs une attitude faite simultanément d'implication dans les "coups", dans la régulation de la gestion de l'espace et de distanciation par rapport au flux incessant d'initiatives qui, si on ne les rend pas cohérentes, peut produire une fuite vers l'activisme. Il y a donc bien la prise directe et obligée de l'intention du terrain sur la réalité concrète, de l'idée à l'image et de l'image à la réalisation qu'implique toute projection.

- le second point qui place le projet touristique local au centre de *l'aménagement équitable du territoire* est que le développeur touristique est dans la nécessité, pour agir, de passer par la planification et la programmation, donc de dépasser l'éphémère et de prendre en compte le temps dans la trame qui porte son action : l'espace géographique n'est pas la seule variable que le service public touristique local doit prendre en compte : "l'espace du temps", le moment ("moment" était la définition du mot espace au XIIe siècle) déterminent le sens de son action.

- enfin, seule *la reconnaissance d'un droit local à gérer autrement le territoire* convient à couvrir l'ensemble des actes qui permettent, par le mécanisme de *l'explicitation* (étude de faisabilité, étude des impacts, négociation et concertation, information de la population) de faire le lien entre l'intention (qui appartient au politique) et la matérialisation (qui relève du domaine des techniques).

La production touristique, parce qu'elle implique l'action différenciée sur un territoire, fait du *projet* un passage obligé par l'anticipation pour agir.

Le contenu de cette mission « développement » démontre qu'aménager un territoire pour le tourisme implique de suivre précisément la structure et la démarche de la pensée en sciences et techniques touristiques : connaissance approfondie des bases expérimentales de fonctionnement du système local, des paradigmes (des faits universellement reconnus qui fournissent à une communauté de chercheurs et de professionnels des problèmes types et des solutions), des conditions de l'émergence de nouvelles hypothèses d'évolution (cette approche fait appel à une culture générale et à une spécialisation assez poussées), des principes de construction de nouvelles destinations.

- 2222. La mission d'exploitation du patrimoine et des équipements touristiques

La responsabilité de nombreux équipements et services touristiques ouverts au public incombe aux collectivités territoriales locales : parkings, golfs, ports de plaisance, centres nautiques, tennis, salles des fêtes, centres d'hébergement, cinémas, garderies, châteaux, galeries d'art, gîtes, remontées mécaniques, plages, moulins, palais des congrès, Zéniths et salles de spectacles, grands équipements sportifs, patinoires, équipements de congrès, parcs aquatiques et parcs de loisirs, équipements thermaux, de thalassothérapie, équipements liés à la gestion (privée ou publique) des services publics locaux (élimination des déchets, restauration scolaire, distribution d'eau potable, électricité,...), cafétérias, barques, vedettes, villages de vacances, grottes complètent le patrimoine touristique des collectivités locales et permettent d'étendre le champ de l'offre gérée par le service public touristique local.

La gestion de ces sites est *en moyenne deux fois plus fréquente en régie directe* que par le biais d'une autre structure. C'est la preuve que la collectivité locale ne se désintéresse pas de la gestion de son territoire. Car on verra que cette forme de gestion nécessite des agents du service public touristique local **une culture professionnelle de responsable d'exploitation**, qu'ils soient agents des collectivités locales (fonction publique territoriale : Régies avec autonomie juridique et financière) ou sous statut privé (responsables des Sociétés d'Economie Mixte, Etablissements publics industriels et commerciaux, Sociétés à responsabilité limitée, voire, dans certains cas, Associations loi 1901).

Le service public local doit, en effet, assurer un *management stratégique de l'équipement et de l'aménagement touristique* : il s'agit d'adapter l'offre de services à la demande (élaboration d'un business plan, d'une politique des prix, de communication d'entreprise et communication locale, de promotion de l'équipement), de *gérer des ressources humaines* (droit du travail), de *gérer des équipements* proprement dits de service public local (principes généraux régissant les S.P.L. (France) ou les marchés publics (Europe). Ces missions impliquent, de la part des collectivités locales et de l'Etat, des Etablissements publics de coopération intercommunale, d'assumer l'administration des contrats, des conditions d'exercice de l'activité (régimes de l'autorisation, de l'aptitude professionnelle, garantie financière, contrat de vente de voyages ou de séjours), d'exercice commercial (minoritaire ou complémentaire, sans ou avec but lucratif), d'opérer une *gestion financière* (fiscalités commerciale, de droit commun, publique, fond de compensation de la T.V.A., taxation, régime des aides accordées par les collectivités locales).

- 2223. Les missions Qualification et Labellisation

La démarche qualité est révélatrice de la diversité des territoires touristiques : elle implique tous les acteurs locaux (les hébergeurs, les prestataires de service, d'activité, les commerçants, la signalétique). La qualité est la clé de la réussite du développement touristique et son développement est, dans l'avenir, la principale source de valeur ajoutée du tourisme. La démarche *qualité*, très liée en termes de méthode à la démarche sur les *marques et labels* initiée par le secteur privé, est dorénavant largement promue par le service public touristique local car elle permet de favoriser les meilleurs produits de l'offre touristique locale par un *signe* distinctif de repérage, de garantie, d'optimisation et de permanence – bref de *différenciation* - tout en réglant des dysfonctionnements très divers dans son organisation, dans sa relation au marché et son niveau de la performance.

Historiquement, la démarche a été préconisée par le ministère du Tourisme par son classement des hébergements, suivi très vite par les marques collectives des Gîtes de France, des Logis de France. Récemment, les Offices de tourisme se sont engagés dans la certification de conformité aux normes (certification AFNOR) pour garantir un niveau de service répondant à des critères qualitatifs précis. Les labels et certificats s'appuient en effet sur des cahiers des charges validés par la Commission nationale des labels et sur des contrôles réalisés par des organismes certificateurs accrédités. La certification de service, pour sa part, est un outil dont le développement depuis 1994 est défini par le Code de la consommation (L.115-1 à 12 et 27 à 33). Un grand nombre d'organismes locaux gérant le service public touristique s'inscrivent actuellement dans cette démarche.

La recherche de la certification Qualité, en garantissant au voyageur que la marque promue est synonyme d'excellence, contribue à faire évoluer les structures de gestion des collectivités touristiques et stations.

En effet, les Plans locaux Qualité permettent de résoudre, la plupart du temps, des problèmes :

- de conditions d'accès et de signalétique inadaptés ;
- d'hébergements inadaptés (mise aux normes : entretien inexistant, absence de système de chauffage, labellisation des meublés) ;
- de manque d'animation (qui permet d'allonger la saison, de fidéliser la clientèle, d'attirer des clientèles nouvelles) ;
- de mono production : développement des courts séjours et du tourisme des seniors ;
- de mauvaise image des stations ou collectivités touristiques.

Bref *d'adapter* le service touristique à la fois aux attentes des voyageurs et aux caractéristiques locales.

En effet, les plans Qualité en collectivité locale<sup>44</sup> se déroulent en quatre ou cinq phases, comme à Bordeaux :

- 1. une enquête est réalisée auprès de la clientèle et des professionnels. Elle permet d'établir un constat des principaux dysfonctionnement de la station ou du pays touristique.
- 2. le diagnostic est présenté lors d'une réunion de travail à l'ensemble des élus et des professionnels de la station ou du site. Une hiérarchisation des problèmes à résoudre est effectuée par tous les participants à l'issue de ce séminaire. Un plan d'action est élaboré par le consultant, chiffré et validé par les collectivités locales.
- 3. Des commissions Qualité, qui ont pour objectif de faire travailler ensemble tous les acteurs de la station pour déterminer et mettre en œuvre des actions correctives, sont créées.
- 4. Ces commissions conduisent les actions d'amélioration, en contrôlent les impacts.

D'autres exemples montrent des régions touristiques ayant fait l'objet de programmes d'aménagement lourds mais vieillissant (littoral languedocien, littoral aquitain, plans neige en montagne) qui souffrent aujourd'hui d'un déficit notoire de qualité, et qui ont initié ce type de démarche. En effet, il n'y a pas de développement touristique durable sans une politique en faveur de l'hébergement. Son poids économique et social, son *implantation géographique*, son image représentative de la qualité de l'offre touristique globale d'une région en font un *secteur stratégique* de l'économie touristique, de *l'aménagement du*

---

<sup>44</sup> Naffrichoux ©, op.cit.

*territoire* et la première vitrine du tourisme régional. L'intervention se situe ici d'abord au niveau du conseil, de la *mise en réseau* et de la complémentarité des produits existants ou à créer, de la diffusion des *expériences réussies*. Il s'agit d'écouter les stations, sites et communes touristiques qui *en font la demande*, d'informer sur les solutions techniques possibles, de permettre l'accès au conseil d'ingénierie, de faciliter le montage de projets par l'information technique, l'expertise, le contact.

Cette *action de terrain* est fondamentale, au moins dans un premier temps. Elle peut s'accompagner, dans certains cas limités, d'une relance de l'investissement, sous réserve de préserver les zones naturelles et les équilibres économiques. Cette intervention est généralement menée en partenariat avec l'Agence Française d'Ingénierie Touristique, dont l'expérience en la matière permet d'obtenir un appui efficace. Dans ce cas, un consultant aide les collectivités qui ne disposent pas de services techniques touristiques suffisants. L'intervention du Conseil Régional se situe ici uniquement au niveau du *soutien financier* à la *démarche locale*<sup>45</sup>.

- 2224. La mission d'observation du tourisme local

L'activité touristique ne se limite pas au secteur commercial et nombre d'intervenants du tourisme ne peuvent pas s'intégrer dans le schéma "commercial" décrit plus haut. Or dans le cadre de la gestion globale de la collectivité touristique (VRD, dispositions sanitaires, animation touristique, justification et prévision des aménagements), le directeur du service public touristique local a besoin d'informations globales sur la fréquentation, l'évolution de *son offre*. Par ailleurs, l'évolution des modes de consommation du secteur touristique, l'accroissement de la concurrence, la professionnalisation des acteurs du tourisme nécessitent une connaissance de plus en plus fine des clientèles des sites et stations touristiques.

La loi de 1987 fait référence aux travaux d'études, mais pas aux structures en charge de ces travaux. En revanche, le texte du 23 décembre 1992 (sur la répartition des compétences dans le domaine du tourisme), dès son deuxième article, cite le partenaire de l'Etat en matière d'observation : "[l'Etat] assure le recueil, le traitement et la diffusion des données et prévisions relatives à l'activité touristique en liaison et en coopération avec les observatoires régionaux du tourisme". Ces derniers étant intégrés (sauf en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Ile-de-France) au CRT, le partenaire décentralisé de l'Etat en matière d'observation est donc bien le C.R.T., s'il le souhaite.

Si les données touristiques abondent sur le plan national, régional et parfois départemental, les administrateurs locaux sont souvent confrontés à une absence de données pour piloter leurs actions. Les relevés et comptages effectués à l'Office de tourisme sont généralement les seules données disponibles. Ces données ne prennent en compte que les visiteurs de l'Office, c'est-à-dire une petite partie de sa clientèle (en général 10 à 20 %). Le nombre et l'origine des visiteurs ne reflètent pas l'ensemble de la fréquentation et conduisent à avancer des volumes et des caractéristiques de consommation les plus fantaisistes.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> elle assure une aide à la rédaction du cahier des charges permettant de sélectionner le consultant chargé de la coordination du Plan Qualité. Dans le cadre d'un budget type, établi autour de 150.000 F<sup>45</sup>, le consultant est chargé de mettre en œuvre les enquêtes de terrain, de saisir les données, analyser les résultats, animer les séminaires et les commissions ; cet appui prend aussi en charge le coût des traitements informatiques.

<sup>46</sup> : prenons l'exemple d'une station d'Aquitaine qui avance des résultats de fréquentation moyenne de 200.000 touristes par jour au mois d'août. Pour montrer l'irréalisme de ce chiffre, il suffit de faire le calcul suivant :

La connaissance locale du phénomène touristique est donc très largement insuffisante pour bâtir des actions de développement, d'aménagement ou de marketing sur le court, le moyen ou plus encore sur le long terme. La décision d'investir doit s'appuyer sur des certitudes quant à la faisabilité des équipements et des produits. Les produits doivent coller à la demande actuelle et future. Les opérateurs publics privilégient désormais *les couples produits/clients*. Plutôt que de financer des études préalables qui existent déjà, pour la plupart, le service public local s'appuie sur les observatoires des C.R.T. qui mettent à leur disposition *les études et données disponibles*. Ces Observatoires régionaux du tourisme ont fait l'objet d'un financement conjoint Etat - Région intégré dans le Contrat de plan (IXe Plan), parfois abandonné depuis, parfois recréé.

Ces observatoires<sup>47</sup> fédèrent les efforts des organismes déjà existants : observatoires locaux, départementaux, centres de recherche, universités et les aide à s'articuler avec les méthodes de l'observatoire national du tourisme (O.N.T.). Leur mission dépasse le seul travail de quantification des fréquentations et prend en compte *l'économie et l'emploi*, l'étude fine des comportements et des consommations des clients qui viennent ou qui pourraient venir en région. Ils offrent aux partenaires une véritable ingénierie de conseil au *tourisme opérationnel* en associant à leurs travaux un Collège d'utilisateurs (organismes associés qui définissent le programme de l'Observatoire); mais ils comportent rarement un Collège d'experts (ou Conseil scientifique) qui veille aux méthodes, à la mise en œuvre, au contenu des publications, aux liens avec l'Observatoire National du Tourisme, avec les C.D.T. et observatoires locaux.

La contrainte majeure au développement de cet outil essentiel à l'action tient au budget qui est consenti par les régions pour soutenir leur développement touristique. Force est de reconnaître que les arbitrages budgétaires sont très rarement effectués en faveur de cette branche de l'économie des services : on oscille entre 0,5 et 5 % du budget global d'investissement.

*La mission d'observation* concerne au moins trois domaines :

*L'offre* : très près du terrain, les services publics locaux sont capables de suivre avec beaucoup d'exactitude l'évolution de leur parc d'hébergement, et les différents produits proposés dans leur station.

*La demande* : il s'agit de la demande d'information reçue (à l'accueil, par courrier, par téléphone). L'informatisation leur permet de tirer parti des renseignements fournis par les personnes qui veulent de l'information touristique : origine géographique, produits recherchés, dates du séjour. Ce sont les statistiques de la fonction « accueil » de l'office.

*La fréquentation* : des sites, établissements et animations dont le service public touristique local assure la gestion et pour lesquels est tenue une billetterie.

Ces trois catégories de données devraient être théoriquement disponibles dans tous les services publics touristiques locaux. Elles doivent effectivement exister dans 5 à 10 % de ces organismes (les plus importants, en général, et qui drainent beaucoup plus de 5 à 10 % de la clientèle). Une aide méthodologique sommaire permettrait certainement d'étendre à nombre d'offices la production de statistiques fiables à partir de ces données.

---

sachant que cette station n'est accessible que par route, avec une moyenne de 3 personnes par véhicule et 4,50 m de longueur de véhicule ajouté d'un espace minimal entre véhicule de 0,50 m, cette fréquentation produit un encombrement physique de flux de 300 km de long !

<sup>47</sup> Cazes (G) et Potier (F) : L'observation statistique du tourisme aux niveaux départemental et régional, op. cit.

Quelques destinations ont cherché à se doter d'outils d'observation dépassant les indicateurs précédents. Elles ont souhaité disposer des mêmes données que les organismes régionaux ou départementaux, c'est-à-dire d'une connaissance de la fréquentation des hébergements et des caractéristiques d'une connaissance des clientèles. Des *tableaux de bord locaux* ont ainsi été mis en place.

Le service touristique local développe trois types d'observatoires, dont la complexité de gestion va croissant et qui offrent en conséquence trois types d'aides à la décision bien différents :

1. Lorsqu'un début d'observation est mis en place, il se limite la plupart du temps au seul décompte des fréquentations (c'est-à-dire des flux de personnes) et au décompte des nuitées ou des séjours. C'est le *tableau de bord de fréquentation*, outil le plus répandu et le plus aidé par les C.R.T. et C.D.T.

2. L'économie, la dépense, le chiffre d'affaires, le multiplicateur touristique, la connaissance du degré de satisfaction des clientèles par segment de produit sont des données que seul un outil plus complet, mais aussi plus lourd à piloter, peut gérer : c'est le *tableau de bord économique*. Il est extrêmement rare, voire inexistant.

3. Le **tableau de bord de gestion** de service public touristique local, quant à lui, est un radar de pilotage qui compare la trajectoire prévue par la politique événementielle et promotionnelle locale et la trajectoire effectivement suivie par l'économie touristique de la station. Il permet d'envisager, dans un laps de temps très court (dans la quinzaine qui suit le relevé des indicateurs), une correction des actions promotionnelles en fonctions de leurs premiers résultats. Son utilisation par les services publics locaux s'accroît.

### 1. Les tableaux de bord de fréquentation

C'est la première strate de connaissance du tourisme local. Déjà, force est de constater que sa création par le service public touristique local est rare (une commune touristique sur 20 en moyenne en est dotée). Il s'agit pourtant de la mise en place d'un système de comptage simple, d'un coût modique pour chaque station. Les critères de comptage à recenser sont connus et peu nombreux, car l'hétérogénéité des stations<sup>48</sup> conduit à abandonner un certain nombre d'indicateurs :

- les consommations d'eau sont trop souvent tributaires des aléas climatiques, surtout dans les communes à forte densité pavillonnaire où l'arrosage des jardins introduit de fortes distorsions statistiques ;
- la méthode des flux routiers (méthode cordon) apparaît comme souvent trop onéreuse pour une seule station. Elle est également très difficile à mettre en place dès que la station est un peu étoffée, c'est-à-dire dès qu'elle offre une grande variété de modes d'accès, ce qui est le cas de toutes les grandes stations ;
- le tonnage d'ordures ménagères a été longtemps considéré comme le seul indicateur utilisable et traduisant une variation de population. Toutefois, on s'est rendu compte qu'il était difficile d'évaluer la part des déchets industriels et commerciaux des villes. Dans les communes importantes (plus de 20.000 habitants),

---

<sup>48</sup> les critères doivent être identiques d'une station à l'autre, pour des raisons évidentes de comparaison et d'analyse concurrentielle, mais également stables dans le temps : plus que le volume, l'analyse de l'évolution est le facteur déterminant de l'observation locale, qui implique la pérennité des déterminants et des modes de comptage sur de longues durées.



on ne connaît pas le poids de la diminution de la collecte due à la moindre activité des industries, des services et de la population permanente l'été (cas de Biarritz, par exemple) ;

De plus, si ces indicateurs donnent une indication globale réelle d'un volume, ils ne fournissent pas assez de données précises, en quantité et en qualité, sur la nature des fréquentations : en matière touristique, les statistiques abondent, mais elles relèvent le plus souvent de données macro-économiques. De plus, l'hétérogénéité des sources et des méthodes de calcul oblige l'utilisateur à s'entourer d'innombrables précautions pour situer une station.

Il est difficile à un directeur de ville touristique qui ne produit pas ses propres données de quantifier sa fréquentation. A moins d'effectuer des enquêtes coûteuses, il doit, le plus souvent, se contenter de comptages enregistrés au service public touristique local. Si ces comptages constituent un réel indicateur, ils ne reflètent pas l'ensemble de la fréquentation.

Les principes retenus reposent généralement sur des méthodes assez classiques d'enquête auprès des hébergements commerciaux, avec des segments de calcul sur la semaine. On part d'une interrogation exhaustive de la fréquentation en première année, puis on travaille sur un échantillon de répondants de taille variable, représentatif de l'ensemble des strates configurées.

L'origine des touristes est, par exemple, évaluée d'après la « bonne vieille méthode » de relevé des plaques minéralogiques, méthode qui part du principe que 75 à 95 % des touristes en station viennent en automobile (ce qui reste à démontrer !). Pour connaître l'origine des touristes, on relève la partie de l'immatriculation qui fait référence à la zone géographique du propriétaire.

Pour se dégager du comptage des excursionnistes et ne relever que les touristes générant une nuitée, la collecte d'informations minéralogiques auprès des voitures en stationnement doit être faite très tôt le matin (entre 5 h 30 et 7 h 00), selon la technique du sondage, dans des rues repérées et classées selon des critères d'habitat (36 types sont établis pour codifier l'ensemble des voies). Tout ceci implique une analyse géo-touristique et urbaine préalable. Un traitement informatique extrapole les résultats à l'ensemble de la ville touristique en gommant les effets de rassemblement (les fronts de mer, par exemple) qui ont tendance à accentuer les fréquentations spécifiques (étrangers, notamment).

Ce système, de bonne qualité, est lourd à mettre en place et à gérer : pour une station de la taille de Biarritz ou de Cannes, il faut compter au minimum 4 jours de travail, dont une journée de travail de terrain.

La fréquentation globale mensuelle des stations est approchée par l'ensemble des données produites par enquêtes directes, agrégées. Sa mesure s'effectue à partir des éléments à disposition des gestionnaires des parcs d'hébergement : les enquêtes qualitatives locales ou régionales.

Ces estimations peuvent être automatisées au maximum. C'est pourquoi en Aquitaine, par exemple, le Comité Régional du Tourisme a mis au point un logiciel informatique de traitement et de présentation de données quantitatives, fourni aux stations. Fonctionnant comme une base de données avec boîtes de dialogues et aides permettant la saisie, le système permet des calculs extrapolés, par strates, dans les hébergements commerciaux. Des modules de gestion des relances pour les non-répondants permettent à l'opérateur de vérifier l'état de retour des enquêtes.

La méthode est appliquée pour chaque type d'hébergement commercial et la fréquentation est évaluée à la semaine. L'origine des touristes est prise en compte par le logiciel qui détaille les provenances par département, région, province française ou étrangère. Un module permet de saisir des coefficients régionaux et locaux afin de permettre d'évaluer la fréquentation dans les hébergements non banalisés (résidences secondaires, par exemple), ce à défaut d'autres indicateurs. De plus, les gestionnaires d'agences ont la possibilité de répondre soit en nuitées réalisées soit en pourcentage d'occupation de leur parc hebdomadaire offert à la location.

L'estimation globale de la fréquentation de la destination s'effectue automatiquement à partir des paramètres fournis lors de la mise en place du logiciel et des différents calculs de fréquentation précédents.

Ce logiciel de tableau de bord de mesure de fréquentation aquitain<sup>49</sup> est peu coûteux et efficace, il suit une méthodologie pérenne, utilise des indicateurs communs à toutes les villes et applicables à tous les types de sites touristiques sans engendrer de travaux de production statistiques complexes et implique le plus possible les opérateurs dans la production de chiffre et le suivi de l'activité. Et il garantit le *positionnement différentiel* de la destination.

## 2. Le tableau de bord économique

Le tableau de bord économique va au-delà de la simple connaissance des flux. Il souhaite évaluer les retombées en termes de chiffre d'affaires, de création de richesses, d'emplois.

Il prend en compte, bien entendu, la capacité d'accueil et mesure son évolution quantitative et qualitative (avec des critères classiques comme le nombre d'étoiles, le classement dans les guides, l'affiliation dans des chaînes, etc). Il dénombre également le nombre et la taille des entreprises du domaine touristique (code APE/NAF, fichiers SIREN, Chambres de commerces), étudie la valeur ajoutée créée par le tourisme et son influence sur l'emploi (fichiers URSSAF, ANPE des salariés en équivalent plein temps, masse salariale des entreprises).

Il intègre les données de fréquentation (c'est donc un dispositif plus complet que le tableau de bord de fréquentation) : taux de remplissage, fréquentation des équipements et des visites des sites majeurs, produit de la taxe de séjour. Il collecte des données qualitatives sur les clientèles et les produits qu'elles consomment : structure des consommateurs touristiques (individuels, groupes, congressistes, scolaires...), organisation des acteurs, prix des prestations (et évolution des prix).

L'observatoire économique local implique une organisation beaucoup plus lourde : intégré à la structure de gestion du tourisme local, il gère tout *un système spécifique d'informations décisionnelles* parfois confidentielles (dépôts et retraits bancaires, chiffres d'affaires d'entreprises sélectionnées), donc *nécessite que la société locale l'appelle de ses vœux* : des réunions d'information, de sensibilisation des partenaires, de présentation des résultats sont ici un passage obligé.

---

<sup>49</sup> Comité régional de Tourisme d'Aquitaine : 1999. Tableaux de bord. Mesure de fréquentation de station touristique, CRTA, 23, Parvis des Chartrons, 33074 Bordeaux cedex.

L'ensemble du dispositif, qui analyse les consommations touristiques, permet d'approcher le multiplicateur touristique<sup>50</sup>, ce coefficient qui permet de mesurer l'impact économique des sommes d'argent que dépensent les touristes. Donc de connaître les retombées économiques locales du tourisme.

Outil de veille documentaire, il implique que la commune touristique investisse dans un service « études » et accepte que ce dernier ne soit pas directement et immédiatement opérationnel. C'est cher et, par voie de conséquence, c'est inaccessible pour les petites stations. Ce qui ne veut pas dire que les grandes destinations en soient dotées.

### 3. Le tableau de bord de gestion de service public touristique local

Il s'agit ici d'un système moins coûteux mais partiel, outil d'aide à la décision d'aménagement et de marketing.

Le tableau de bord de gestion est construit pour permettre une *évaluation en temps réel* des écarts entre prévisions et réalisations et, si nécessaire, une correction à très court terme des actions afin de réduire ou de supprimer ces écarts.

Pourquoi cet outil ? Le plus souvent, l'observation locale ne recense que les pratiques sociales d'ensemble, les fréquentations les plus visibles, les motivations exprimées. Ces données sont assemblées, en fin de saison touristique, en statistiques globales qui ne fournissent au directeur de station aucune information susceptible de l'éclairer sur le sens à donner à sa politique d'équipement ou de mise en marché.

L'adéquation des missions de promotion et de commercialisation services publics touristiques locaux à la consommation touristique réelle et aux marchés potentiels implique une *connaissance exacte des couples produits/clients* et du fonctionnement de ces couples. Certaines stations ont testé cet instrument : en Aquitaine, à la demande de la ville de Biarritz (Pyrénées-Atlantiques) et des communes de Carcans-Hourtin-Lacanau, regroupées avec le Département de la Gironde en syndicat mixte afin de promouvoir un pôle "*Médoc Bleu* ", une équipe de chercheurs<sup>51</sup> a conçu un système d'information synthétique appliqué à l'organisation de l'exploitation commerciale et des aménagements en site touristique.

Dans ce tableau de bord de gestion de station, la mesure des flux et des résultats (qui est passive dans les autres systèmes) devient stratégique. Toute la différence opérationnelle entre observatoire et tableau de bord de gestion réside dans cette distinction entre dénombrement passif et *prélèvement d'informations stratégiques* : l'observatoire permet d'évaluer, dans sa globalité et souvent en fin d'exercice, le déroulement d'une saison touristique sur une destination. Le tableau de bord de gestion donne une indication partielle sur *la pertinence de l'intervention*. Il permet dans un laps de temps très court (dans la quinzaine qui suit le relevé des indicateurs), *d'envisager une correction locale* des actions promotionnelles à court terme.

L'observatoire est donc **un radar de veille** qui situe l'objet observé dans le champ économique local. Le tableau de bord de gestion est un radar de pilotage qui montre, en

<sup>50</sup> Garrigues (N). Le multiplicateur des dépenses touristiques, Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique, op. cit., p. 82 et 83.

<sup>51</sup> VLES (V)1994. *Les tableaux de bord de gestion des stations touristiques, outil de management local*, Paris : revue *Espaces*, n° 127, mai-juin 1994, p. 28 à 33.

les comparant, **la trajectoire prévue** par la politique promotionnelle locale et **la trajectoire effectivement suivie** par l'économie touristique de la station.

Pour ce faire, le directeur de station s'appuie sur quelques opérateurs ciblés, le suivi de leur activité commerciale, de leurs stratégie et de leurs résultats en termes de fréquentation, de chiffre d'affaire ou de marge ; il organise un *choix* de l'information de manière à discerner, en temps réel, ce qu'il peut modifier par son intervention promotionnelle, commerciale ou d'aménagement de l'espace.

L'architecture d'un tableau de bord de gestion de station touristique compare deux grands types d'informations :

- celles contenues dans des fiches d'objectifs élaborées par la direction du station en début de saison ;
- celles issues de fiches « prestataires » décrivant, en cours de saison, l'activité de quelques entreprises stratégiques de la station.

Les conditions pour parvenir à ce résultat sont assez difficiles à réunir localement, c'est pourquoi on en rencontre peu :

- un tableau de bord de gestion de station nécessite *l'accord sans réserve* des opérateurs et prestataires privés qui fournissent les données nécessaires à son fonctionnement, notamment des *chiffres d'affaires*. Un certain nombre de conditions préalables doivent donc être acceptées par les partenaires avant sa mise en production. Ces exigences techniques, garantes de l'efficacité de l'instrument en termes de développement durable, s'imposent à des champs professionnels aussi différents que multiples.

- la *détermination des objectifs* est l'expression de la politique de station. La définition des actions dont on mesure l'impact est une phase essentielle d'un tableau de bord de gestion de service public touristique local. En termes de politique de développement, un objectif atteint est la conséquence logique d'actions qui donnent leurs résultats. Si un objectif n'est pas atteint, c'est soit que les moyens mis en place sont insuffisants, soit que l'action a été mal définie, soit que l'objectif n'est pas réaliste. Si la politique de station, c'est-à-dire l'ensemble des objectifs, n'est pas atteinte, c'est que la stratégie choisie n'est pas adaptée. Les résultats peuvent donc provoquer des remises en cause internes.

- la variété des stations rend le processus d'élaboration d'un système d'information touristique local non reproductible d'un lieu à un autre. De plus, la construction du tableau de bord est fonction des choix d'indicateurs, qui dépendent eux-mêmes des stratégies techniques et politiques et des moyens financiers locaux.

Aussi, avant même de construire le système de collecte des indicateurs « d'observation » de l'évolution commerciale, l'obligation de parvenir à un *consensus local* sur trois points essentiels<sup>52</sup> garantit que le service public touristique local intervienne avec

---

<sup>52</sup> 1- les objectifs sont définis avant la mise en place du tableau de bord, même s'il s'agit d'une mesure et non d'une évaluation.

2- le champ des effets observables est très vaste et il importe de définir très précisément, avec l'accord des prestataires qui fournissent l'information, ce sur quoi portera l'évaluation chiffrée. A chaque indicateur retenu dans le champ d'observation du tableau de bord doit correspondre un objet ciblé en termes d'action, en cohérence avec l'objectif ; il est préférable d'éviter de recueillir des informations générales, non directement reliées à l'évaluation de la réalisation des objectifs. Les descripteurs inutiles alourdissent le fonctionnement du système et le rendent moins opérationnel.

discernement, *équité*, en fonction des différences dans les missions, les catégories de prestataires et d'usagers. Il témoigne de l'existence *d'équité* dans son action, donc une *grande variété des solutions dans la gestion du développement territorial par le tourisme*.

- 2225. La commercialisation : une prestation par défaut<sup>53</sup>, de nature privée, soumise à autorisation.

L'analyse de la commercialisation des organismes locaux de tourisme permet de saisir la dynamique socio-économique d'un territoire. La question de la production et de la vente de produits touristiques par des structures ne relevant pas de la sphère économique et qui sont appelées à trouver le point d'équilibre entre le service au public, la promotion des acteurs locaux (qui sont aussi des contribuables) et le développement d'une activité repose aujourd'hui sur la loi du 13 juillet 1992 qui autorise sous certaines conditions d'agrément au cas par cas les « organismes locaux de tourisme » à opérer dans le champ concurrentiel de la commercialisation. Ce texte permet à *l'organisme*<sup>54</sup> *ayant obtenu une autorisation* de commercialiser des produits touristiques de s'impliquer dans la vente de séjours, dans la location de meublés, actes qui relevaient précédemment de la compétence des agences de voyage et immobilières.

Quarante quatre pour cent des Offices de tourisme assurent l'élaboration de forfaits touristiques (donc aident à la vente ou vendent directement sans y être autorisés) mais 8 % seulement disposent d'un agrément pour ce faire<sup>55</sup> : l'enquête conduite en partenariat avec l'Agence Française d'Ingénierie Touristique n'a recensé que 277 organismes locaux de tourisme autorisés à commercialiser et 72 organismes départementaux (les Services Loisirs Accueil). La moyenne par région se situe à 12 organismes autorisés seulement, avec une amplitude allant de 0 (la Corse) à 41 (Savoie et Haute Savoie). Les Offices commercialisent actuellement en France pour 100 millions de Francs de produits chaque année, *plus de 53 % commercialisent des produits touristiques* et plus d'un tiers envisagent de le faire. Les petits Offices commercialisent plutôt des produits de librairie, des spectacles alors que les grands Offices (3 et 4 \*) disposent de structures adaptées pour vendre des séjours et des nuitées en hébergement. Ces activités marchandes représentent le quart de l'activité financière de cette catégorie.

Les organismes locaux de tourisme ont besoin de nouvelles recettes financières. Dans ce cadre, la commercialisation de produits touristiques apparaît parfois comme l'unique échappatoire à une tendance visant à l'autofinancement. Plus de 95 % des Offices sont des associations ne pouvant faire concurrence au secteur privé et notamment aux agences réceptives. Néanmoins, une autorisation de vente peut leur être accordée dans des conditions prévues par la loi du 13 juillet 1992. Or, aujourd'hui, la majorité des Offices qui commercialisent sont dans la plus totale illégalité, n'ayant pas entrepris la démarche

---

3 - la mesure d'un impact d'une stratégie implique que l'on procède à **deux estimations** : définir un impact, c'est quantifier l'évolution des effets observables. Il convient de connaître la situation de l'environnement socio-économique **avant** l'opération et estimer son état **après** l'intervention stratégique avec **les mêmes critères d'observation**. Il est, par définition, impossible de mesurer l'impact d'une action dont on n'a pas prévu l'évaluation avant sa réalisation.

<sup>53</sup> C'est-à-dire qui manque, légitimée par la carence du secteur privé

<sup>54</sup> la loi ne parle pas d'Office, mais « d'organisme local de tourisme », preuve que les Offices ne sont pas, dans l'esprit du législateur, les seuls outils de développement touristique des collectivités locales.

<sup>55</sup> SCHWARTZ (H), 2000 : la commercialisation des stations et des sites touristiques, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de l'université de Bordeaux 3, op. cit.

d'autorisation prévue par la loi. Et s'ils ne l'ont pas entreprise, c'est souvent parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions requises pour obtenir un avis favorable : l'Office de tourisme n'a le droit de s'adonner à une activité commerciale qu'en cas d'absence ou de carence du secteur privé, ce qui est rare. Il doit être dirigé par une personne justifiant d'une aptitude professionnelle (article 2), ce qui est encore plus rare. Il doit justifier d'une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile et d'une garantie financière suffisante résultant de l'existence d'un fond de réserve ou de l'engagement d'un établissement de crédit ou d'un organisme de garantie collective, ce qui est extrêmement coûteux pour une petite association loi 1901.

Actuellement cette fonction d'Office du tourisme que l'on considère à tort comme "naturelle"<sup>56</sup>, ne relève pas du simple service public, même si, historiquement, elle a été tenue depuis près d'un siècle par des bénévoles, même si des professionnalismes et des savoirs faire se sont instaurés. Et les choses vont encore évoluer très rapidement avec les *réseaux informatiques* (Internet) qui rentrent désormais très largement dans le champ privé.

- 2226. La réservation centralisée: une activité plus proche de l'action d'un G.I.E. que d'une mission de service public

De plus en plus de collectivités locales mettent en place des centrales de réservation, gérées en général par un service public touristique local, voire, à l'échelon départemental, par des Associations ad hoc dépendantes des C.D.T. ou des Départements (Services Loisirs Accueil). De manière indirecte, les services publics locaux agissent ainsi sur le parc d'hébergement en y facilitant l'accès: 53 % d'entre eux possèdent une banque de données sur les hébergements, alors que 46 % seulement possèdent un fichier client (FNOTSI, 1994).

Ces centrales interviennent directement dans le champ concurrentiel et ont, historiquement, profité de la carence du secteur privé (il y a vingt ans de cela) pour asseoir leur légitimité. Depuis la fin des années 1990, les services privés de la location d'immobilier de loisir se sont considérablement étoffés; ils ont du mal, cependant, à reprendre des parts de marché aux centrales de réservation publiques, bien installées et défendues avec ténacité par les élus départementaux et locaux. La demande d'information sur l'hébergement est le troisième motif de visite ou de contact téléphonique dans les Offices de tourisme français (INSEE/CREDOC). Plus de moitié des Offices de tourisme 3 et 4 étoiles assure des prestations d'hébergement qui dépassent la seule information.

Ces services jouent le rôle de relais entre les clients et les différents prestataires d'hébergement marchand : hôtels, meublés, activités. L'atout de cette intervention réside dans la possibilité, pour ces centrales, de promouvoir des produits choisis tout en optimisant les performances commerciales des villes, villages et stations et en fédérant les prestataires de services. Pour les meublés ou les gîtes, par exemple, ces centrales permettent de professionnaliser l'hébergement en améliorant l'accueil des clients et en instaurant une meilleure promotion. Ce faisant, l'outil essaye d'étendre la durée de location sur la basse saison.

Qu'apporte une centrale de réservation au développement territorial?

---

<sup>56</sup> les « lois de nature » de Louis Rolland ne comptent pas de « noyau de principes » dont la commercialisation ferait partie.

Aux services publics touristiques locaux, elle permet<sup>57</sup> :

- d'offrir aux hébergements adhérents aux Offices un service supplémentaire de réservation centralisée (informatisée), sans investissement financier considérable et avec peu de charge de travail supplémentaire;
- de répondre efficacement aux demandes d'hébergement faites aux Offices (la demande d'hébergement est le premier motif de l'appel ou de la visite dans les Offices de tourisme). L'information est gratuite (l'esprit du service public y est respecté), l'occupation des hébergements y est optimisée, l'offre d'hébergements de qualité y est classée et visitée (gage de qualité);
- d'apporter un chiffre d'affaires supplémentaire au service public touristique local : qui dit réservation dit toujours commissionnement;
- d'ancrer les touristes en les fixant : la centrale de réservation est une « machine à fabriquer des séjours »;
- d'offrir aux filières de commercialisation une capacité d'hébergement suffisante, homogène et de qualité : voyageurs individuels étrangers, agences de voyage, comités d'entreprises, groupes;

Aux adhérents, elle apporte les mêmes services qu'une agence immobilière pour un loueur :

- une délégation des charges logistiques et financières : promotion, accueil téléphonique, contrats de location, assurance annulation<sup>58</sup>, facturation, suivi de clientèle;
- des conseils pour le classement préfectoral, l'application des normes légales d'équipement, les déclarations fiscales, l'équipement et l'aménagement d'ensemble, l'état du marché (nature de la demande);
- des garanties de sécurité (responsabilité civile professionnelle, garantie financière) et des services (chèques vacances, paiement par carte magnétique à distance, demande de location sur Internet) ;
- l'accès à une promotion à moindre coût (mutualisation des frais de promotion);
- elle permet au propriétaire de conserver le contact avec ses clients et de contrôler son bien : il réalise l'état des lieux d'entrée et de sortie, il peut continuer à utiliser son bien à titre personnel.

Cependant, il existe une *différence fondamentale* entre l'action visant à centraliser l'information sur les meublés, qui relève bien du service public de base, et celle, plus mercantile, qui vise à gérer la réservation pour le compte d'un tiers privé, car, ce faisant, la centrale prélève sur son action une commission qui est censée correspondre aux honoraires correspondant à chaque réservation. Outre cette commission, l'Office perçoit le montant de l'adhésion (car l'hébergeur doit être membre de l'Office pour pouvoir bénéficier d'un service... qui lui est facturé par ailleurs). Le propriétaire perçoit le montant du loyer déduction faite de la commission liée au service de centrale de réservation.

Dans le cas de réservation avec commissionnement, le service public touristique local se place dans une logique concurrentielle directe par rapport aux professionnels privés

---

<sup>57</sup> Mano, Prelat, Varakine, op. cit.

<sup>58</sup> nature des garanties : remboursement des sommes versées en cas de maladie, accident, décès, licenciement, sinistre dans la résidence principale ou secondaire, empêchement de se rendre sur le lieu de séjour, défaut ou excès de neige ; remboursement de la location non courue en cas d'interruption de séjour ; frais de recherche et de sauvetage en cas de sinistre, responsabilité civile locative, recours des voisins et des tiers, assistance en cas de rapatriement, billet de retour en cas de décès d'un parent proche, mise à disposition d'un chauffeur en cas d'impossibilité de conduire... la nature des garanties varie bien entendue en fonction des assurances, mais la plupart offre cette gamme de garanties.

(agences réceptives, agences immobilières) lorsqu'ils sont présents sur le site (cas des villes moyennes et Europoles, mais également cas du monde rural diffus qui peut compter sur des agences de gestion immobilière mandatées à l'échelon départemental ou régional (Homesud, par exemple, dans le grand Sud-Ouest de la France, dont le siège est à Agen et qui couvre 12 départements en Aquitaine et Midi-Pyrénées).

La centralisation des informations relatives à l'existence du parc de meublés, son organisation, sa qualification, si elles permettent une action qualitative en profondeur sur le champ économique relevant de la mission du public, ne légitiment cependant pas la gestion de l'acte de réservation, qui relève de la commercialisation et devrait être soumis aux mêmes conditions de respect concurrentiel. D'ailleurs, l'arrêté du 12 janvier 1999 fixant les normes de classement des Offices de tourisme qui décrit les services exigés, n'envisage à aucun moment l'acte commercial ou d'intermédiation payante dans les critères retenus pour caractériser le niveau de spécialisation de l'organisation touristique locale.

Lorsqu'il n'y a pas de carence caractérisée et démontrable de l'initiative privée, le service public touristique local gagnerait à ne pas créer de centrale de réservation. En revanche, la *centrale de disponibilité* représente souvent un outil dans lequel les professionnels et les particuliers peuvent s'investir car ils en retirent un avantage (une meilleure location des meublés) sans être dépossédés de leur activité. Les stations du Touquet et d'Arcachon ont opté pour cette solution qui démontre aujourd'hui toute son efficacité. La réussite de cette opération repose sur la confiance des opérateurs, c'est-à-dire sur la confidentialité des informations détenues par le système de consultation.

Cette solution, plus conforme à la mission de service public, présente des avantages aussi considérables, pour le développement économique local, que celle de la centrale de réservation.

Elle permet de centraliser l'information sur les meublés afin :

- d'organiser l'offre ;
- de qualifier le parc des meublés ;
- d'analyser la demande en continu ;
- d'orienter la promotion et la politique de qualité locales.

En améliorant la qualité des meublés offerts à la location, elle peut :

- alimenter l'argumentaire de la promotion ;
- offrir une image rassurante des meublés ;
- augmenter le potentiel de location des meublés.

Enfin, c'est un outil de marketing efficace puisqu'il :

- fidélise la clientèle ;
- permet de toucher de nouveaux marchés ;
- augmente la consommation de produits associés.

Son coût d'installation pour une collectivité touristique de rang international est estimé à 8.000 Euros environ (avec amortissement sur 4 ans du matériel informatique et de la plate-forme Minitel) et son fonctionnement annuel est de 9.000 E/an. Juridiquement, les recettes permettant à la centrale de fonctionner ne peuvent pas provenir d'une adhésion des utilisateurs (loi Hoguet). Le service public touristique local partage donc le coût de fonctionnement par une participation aux frais de gestion calculée suivant leur statut. Ainsi, pour le cas cité, le coût annuel est de 183 Euros pour les professionnels pour l'ensemble de leur parc et de 70 Euros par an pour les particuliers pour l'ensemble de leurs meublés. On peut envisager une participation aux frais d'envoi pour les touristes



sous la forme d'une enveloppe timbrée destinée à l'expédition des fiches de locations disponibles et réservées selon les critères énoncés lors de la demande téléphonique ou des recettes de connexion si le système Minitel ou Internet est utilisé.

\*

\*

\*

L'ensemble des textes de lois adoptés de 1985 à 1993 a permis d'instaurer des modes de conduite et de gestion des politiques publiques touristiques locales privilégiant la *diversité*. Après cette décennie désordonnée pendant laquelle tous les acteurs publics ont exercé des compétences sensiblement similaires - en tous cas redondantes, un nouveau schéma d'intervention s'est progressivement mis en place et semble de plus en plus apte à assurer un service public touristique local de qualité dans une optique de *développement différencié du territoire*.

La diversité des acteurs et des instruments a accru la variété des principes opératoires locaux, l'hétérogénéité des formes d'intervention et, globalement, leur résultats, même si des efforts – notamment budgétaires – restent à faire dans des régions en « endormissement » (Aquitaine, Vendée, Bourgogne).

### 3. Des modes d'organisation aux implications sensiblement différentes

Il est dans la nature de l'activité de service public d'être soumis à un statut juridique spécial qui singularise la prestation de service public par rapport aux activités privées similaires<sup>59</sup>. Cependant, la diversité des prestations nécessitant une différenciation des règles applicables, il n'y a pas de texte général relatif à son fonctionnement

Le libre choix des collectivités locales et de leurs regroupements entre les divers modes de gestion des services publics locaux apparaît comme un corollaire du principe de la libre administration des collectivités locales. Ce principe, rappelé par le Conseil d'Etat<sup>60</sup>, est rappelé par certains textes spéciaux.

Le *choix du mode de gestion* implique des facteurs culturels, économiques et des motifs d'opportunité politique. Il *témoigne du principe de différence dans l'aménagement du territoire touristique*.

L'Office de tourisme, appellation générique qui remplit la plupart du temps le rôle de service public touristique local, recouvre des situations juridiques extrêmement variées qui correspondent (ou tendent à correspondre) à des modes de gestion très différents de ce service public.

Rappelons que les communes disposent de deux textes de loi leur permettant d'instaurer un organisme local du tourisme (la plupart du temps intitulé «*Office de tourisme*») : le code général des collectivités territoriales (articles L 2231 et, plus précisément, R. 142.1 à R.142.29) et la loi du 23 décembre 1992 (article 10). On a vu que peu de communes ou de groupements ont délégué officiellement leur mission de service public touristique par délibération de conseil municipal à ce jour. Cependant, on peut estimer que *toutes ont fait ce choix par défaut*, de manière implicite en renouvelant comme chaque année la subvention accordée traditionnellement aux Offices de tourisme, notamment aux Offices associatifs. Cette forme de délégation tacite n'est cependant pas légale et la commune peut être reconnue coupable de gestion de fait si elle ne se conforme pas aux principes de la délégation de service public ou, pour le moins, à une *convention d'objectifs*.

S'il choisit d'exercer directement sa mission de service public touristique, le territoire local peut mettre en place :

- 1. soit un service public industriel et commercial,
- 2. soit un service public administratif.

Cette distinction permet aux communes ou à leur groupement de choisir clairement le régime juridique de l'outil de mise en œuvre de la politique de développement touristique

---

<sup>59</sup> Mescheriakoff (A.S.), Droit des services publics, p. 143.

<sup>60</sup> avis non publié du 7 avril 1987)

(et donc de donner un sens politique à cette mission)<sup>61</sup>. Elle témoigne des diversités des situations et des choix.

Si le territoire choisit, au contraire, de confier cette mission à un organisme public ou privé tiers, il doit reconnaître à cet organisme la mission qu'il lui confie.

- 3. la délégation ou convention de service public<sup>62</sup> repose sur le principe de transparence, de concurrence dans le choix du délégataire, donc d'appel d'offre pour le ou les choisir. En effet, les missions touristiques fondamentales (accueil, information, promotion) peuvent être confiées à un organisme, celles de développement, d'exploitation d'équipement, d'aménagement à un ou plusieurs autres, de nature juridique différente.

C'est ainsi qu'on constate que le *service public d'exploitation est de plus en plus souvent géré* dans le cadre de délégations confiées à *des entreprises privées*.

La commune demeure toutefois responsable devant ses administrés du bon fonctionnement et d'une exécution de qualité correspondant au coût supporté par l'usager.

Le législateur est intervenu une première fois en 1993 ("loi Sapin"<sup>63</sup>) pour fixer les conditions qui doivent éviter aux élus d'être en situation de *gestion de fait*<sup>64</sup>, une seconde fois en 1995<sup>65</sup> pour préciser les rapports entre le délégataire et le délégant et instituer, notamment, un rapport annuel comportant les conditions d'exécution de la délégation et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Peu de communes souhaitent gérer leur Office de tourisme directement en France : le recours à une forme publique par un Etablissement public industriel et commercial doté, par définition, de l'autonomie juridique et financière (cas des stations classées), ou par une Régie disposant de l'autonomie juridique et financière est rare<sup>66</sup>.

La gestion du développement touristique par un Office de tourisme associatif ne constitue pas une forme de gestion directe ou indirecte mais relève de la gestion déléguée. Dans la plupart des cas, cette délégation n'est pas soumise à la loi Sapin mais doit faire l'objet d'une convention d'attribution de subvention justifiant l'octroi de l'aide publique. C'est la forme de gestion la plus prisée (88 % des cas en France), la plus souple

---

<sup>61</sup> les S.P.A. peuvent bénéficier de subventions alors qu'elles sont proscrites pour les S.P.I.C. qui relèvent du droit privé dans ses rapports avec les usagers du service : la légalité des aides et la fiscalité de l'outil technique de la commune dépendent de ce choix.

<sup>62</sup> La procédure de délégation s'applique pour des montants versés au délégataire supérieurs à 700.000 F hors taxes ou 450.000 F H.T. pour des missions conventionnées supérieures à 3 ans . Cependant, s'il n'y a pas délégation, la collectivité est tenue de **rédiger une convention** sur la durée d'amortissement ou d'exploitation confiée (loi Sapin).

<sup>63</sup> loi n° 93-122, dite "loi Sapin" du 29 janvier 1993

<sup>64</sup> la gestion de fait est "l'irrégularité consistant pour une personne physique ou morale à s'immiscer dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour le faire". La gestion de fait impose la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il faut être ici très vigilant, car par ailleurs le législateur exige que l'instance délibérante de l'Office de tourisme soit composée, aux côtés des représentants des activités professionnelles et organismes intéressés au tourisme de la commune, de délégués du conseil municipal.

<sup>65</sup> loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public

<sup>66</sup> (la régie dotée de la seule autonomie financière ne donne pas pleinement l'autonomie de gestion au conseil d'exploitation. Cette option est en contradiction avec la loi Mouly qui oblige la séparation de l'outil technique du conseil municipal).

du point de vue comptable, mais aussi la moins transparente et celle qui traduit le moins bien la volonté publique sur le territoire.

**3.1. La gestion publique : les avantages du service public industriel et commercial pour les stations classées, les communes littorales et leurs groupements sont peu prisés.**

Dans ce système de gestion, la commune reste gestionnaire et prestataire du service public touristique. Elle érige l'Office en personne morale autonome de droit public: en effet, l'utilisation de la régie directe est impossible dans le domaine touristique, puisque la loi stipule clairement que des professionnels du tourisme doivent pouvoir siéger dans l'instance délibérante.

La commune qui souhaite créer un Office de tourisme public a donc le choix entre deux organisations administratives du service public dotées de l'autonomie juridique et financière : l'établissement public ou la régie dotée de l'autonomie juridique et financière.

L'EPIC ou la régie dotée de l'autonomie juridique et financière permettent à la collectivité locale d'exercer pleinement les missions modernes attendues d'une institution touristique tel que l'Office. En effet, autour des missions d'accueil, d'information et de promotion du tourisme de la commune se sont développées, répondant à des besoins nouveaux, de *nouvelles missions qui fondent désormais le projet touristique local* : actions éducatives envers les touristes, organisation et visites d'expositions ou de monuments, création et gestion de boutiques permettant aux visiteurs d'emporter documentations, souvenirs, supports de découverte prolongeant la visite ou le spectacle (événement), productions audiovisuelles, disques, cassettes, CD ROM, gestion d'espaces de restauration... Ces activités principalement commerciales, peu compatibles avec une gestion publique à caractère administratif, entrent totalement dans le champ de la gestion du service public industriel et commercial.

3.1.1. L'Office municipal du Tourisme à statut d'EPIC, outil très adapté à l'aménagement différencié du territoire.

C'est un outil bien adapté aux stations classées ou balnéaires, mais *qui ne concerne que 6,70 % des services publics touristique locaux* en France.

D'abord parce que seules les communes littorales et les stations classées peuvent opter pour ce régime juridique<sup>67</sup>.

Il permet d'administrer de façon coordonnée et sous une forme industrielle et commerciale leur développement touristique. Son champs de compétences est large : *la*

---

<sup>67</sup> : article L 2231 du Code général des collectivités territoriales : Dans les stations classées ainsi que dans les communes littorales définies par la loi n° 86-2 du 3/01/1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, il peut être institué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, à la demande du conseil municipal intéressé, un EPIC dénommé Office municipal du Tourisme. Régie communale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (le budget et les comptes sont toutefois soumis à l'approbation du Conseil municipal), l'Office (dit municipal) du Tourisme est chargé de promouvoir le tourisme dans la station.

*commune le consulte sur les projets d'équipements collectifs d'intérêt touristique. Elle peut le charger de l'exploitation d'installations touristiques et sportives, d'organisation de fêtes et de manifestations artistiques. Elle peut, en ce qui concerne l'accueil et l'information, lui déléguer tout ou partie de ce rôle.*

Ainsi, l'Office de tourisme - EPIC peut recevoir régulièrement des subventions, les taxes de séjour, la taxe sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité de la station, gérer plusieurs activités touristiques (accueil, informations, promotion, exploitation de services,...) à l'exception de l'activité d'intermédiaire en matière de location de meublés et de vente d'immeubles.

Si l'Office de tourisme - EPIC est créé par arrêté du Préfet après délibération du conseil municipal, son fonctionnement est soumis au contrôle de légalité comme au contrôle budgétaire des juridictions compétentes : c'est un outil de gestion transparent, qui rend des comptes au contribuable. Administré par un comité de direction partenarial de 12 à 15 membres (12 à 21 membres pour les Offices de tourisme intercommunaux), présidé de droit par le maire même si les représentants des professions et associations locales au tourisme sont majoritaires au Conseil d'Administration, *il incarne la maîtrise publique sur les missions touristiques*. Il est géré par un directeur, recruté par contrat de droit public et nommé par le président.

Tous les assouplissements accordés au fonctionnement des régies personnalisées par rapport à celui des communes sont applicables à l'Office de tourisme (article R. 142-2) : il peut recruter du personnel par contrat de droit privé, bénéficie de la nomenclature de la comptabilité commerciale, procéder à des inscriptions budgétaires indicatives en ce qui concerne la section fonctionnement de son budget, contracter des emprunts, céder des participations financières et enfin recourir, avec l'accord du préfet, à un comptable spécialisé responsable sur le plan financier. Sa comptabilité doit respecter la directive de comptabilité publique M 14.

Autre avantage, à la différence de l'Office de Tourisme associatif, l'Office de tourisme - EPIC peut bénéficier d'une garantie de financement. En effet, aux recettes à caractère incertain provenant de dons, de rémunérations pour services rendus et de l'exploitation d'équipements touristiques, s'ajoute le produit de la taxe de séjour qui, lorsqu'elle est perçue, lui est obligatoirement affectée.

Les études de cas montrent que les communes sont souvent obligées de compléter ces recettes par des subventions car, en raison de l'absence de décret d'application permettant à la municipalité d'instituer, au bénéfice de l'office, la taxe sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité de la station, prévue par l'article L. 233-46 du code des communes, la participation des professionnels au financement de son budget est généralement faible.

Malgré ces facilités, l'Office de tourisme - EPIC, en raison de son assujettissement aux règles de la comptabilité publique et au code des marchés publics (sauf pour l'achat des fournitures courantes), est réputé moins souple dans sa gestion des fonctions de relations publiques, d'organisation de manifestations d'animation des loisirs et d'exploitation des services commerciaux exposés à la concurrence privée. C'est faux : tout dépend, en fait, de la personnalité et de la bonne volonté du comptable public. Le Maire peut cependant le choisir.

Il reste qu'en raison des lourdeurs de mise en œuvre, de l'obligation d'affectation du produit de la taxe de séjour à son budget, des risques de divergence entre élus municipaux

(minoritaires dans le conseil de direction) et personnalités qualifiées (majoritaires), l'Office de tourisme - EPIC est moins prisé que l'association para municipale "office de tourisme" ou la S.E.M. et c'est dommage, car *l'EPIC ou la Régie avec autonomie juridique et financière ne déchargent pas les élus locaux de la responsabilité politique de la gestion du développement touristique.*

### 3.1.2. la régie avec autonomie juridique et financière répond bien aux missions modernes du service public touristique local

Mais 1,9 % seulement des services publics touristiques locaux y ont recours.

Réservé aux seules communes littorales et aux stations classées, l'Office de tourisme - EPIC n'est pas accessible aux autres communes. Une autre forme publique de gestion du service public touristique local peut alors être appliquée, de statut proche. La Régie autonome avec personnalité morale et financière la rapproche du statut d'EPIC : elle en a les mêmes règles de gestion et de fonctionnement dans son organisation générale.

Dès lors, la Régie personnalisée, qu'elle soit à caractère de service public administratif ou de service public industriel et commercial, présente de réels avantages : elle *dispose d'une large autonomie de gestion*, mais reste dans le cadre du service public ; son budget adopté est communiqué à la collectivité qui n'a pas à l'approuver. Seule, la subvention qui lui est attribuée par la collectivité territoriale en contrepartie des contraintes de service public qui lui sont imposées fait l'objet d'une délibération. Le fait que son directeur soit nommé par le maire (ou le Président de Communauté) permet d'affirmer le service public et a le mérite de la transparence : ne le fait-il pas également, par tractations détournées, dans le cas de l'Association ? *Clairement placée sous la tutelle de la collectivité territoriale qui la crée, la Régie a la capacité de désigner, dans son conseil d'administration, des personnes qualifiées, d'autres partenaires publics ou privés.* Son régime s'adapte très bien à la situation différentielle locale.

La régie personnalisée peut, en outre, constituer un outil de coopération minimum associant d'autres collectivités territoriales au pilotage et à la gestion même si il n'y a pas de transfert à un établissement public de coopération.

Régie personnalisée et E.P.I.C. sont deux instruments de gestion très performants pour les destinations de notoriété qui ont une réelle capacité de gestion et affichent une forte volonté politique. Ils témoignent cependant de la *faible marge d'autonomie acquise* par les destinations touristiques *dans la gestion différenciée du territoire* : 9 % des collectivités les ont choisis.

### **3.2. La gestion déléguée des missions de service public touristique local au secteur privé**

La gestion déléguée représente 91 % des cas. Elle offre une très grande souplesse aux sociétés locales pour organiser efficacement leur activité touristique, mais peu de moyens

aux collectivités territoriales pour contrôler l'efficacité du service public rendu. Dans tous les cas, cette formule de gestion est l'instrument d'un partenariat local qui implique une forte fonction de *concertation* : il ne s'agit pas seulement ici, pour la commune, de prendre l'avis des prestataires tout en conservant la liberté de se déterminer ensuite souverainement. C'est *l'accord des partenaires* qui est recherché afin de les impliquer dans des résolutions prises en commun.

Toutes les délégations exposent peu ou prou les mêmes contraintes de la maîtrise du service public et de son contrôle. La *diversité des délégations des missions de service public touristique local tient donc essentiellement à la diversité de la nature financière des liens que souhaite établir la commune avec l'organisme gestionnaire du tourisme*. Contrairement au cas où l'Office de tourisme est de nature publique, le délégataire poursuit un but intéressé, *même dans le cas d'une association loi 1901* : le "but non lucratif" interdit seulement la distribution des bénéfices, pas la réalisation de profits réinvestis qui légitime la création de cette entreprise. Et les professionnels et bénévoles associés sont généralement intéressés par l'activité induite du service.

### 3.2.1. L'Office de tourisme associatif représente encore 88 % des modes de gestion

L'Office de tourisme associatif fut longtemps jugé comme adapté aux communes ne bénéficiant que d'une attractivité touristique moyenne ou faible. En effet, historiquement, les spécificités de sa gestion en font plus un "comité des fêtes" qu'un outil efficace pour la mise en place d'une *stratégie politique de développement territorial* par le tourisme validée par les électeurs. Initialement groupements d'intérêt local ayant pour but la défense et la mise en valeur des richesses naturelles et artistiques de la zone de son ressort, les offices de tourisme associatifs ont été regroupés en Fédérations Nationale (dès 1964), Régionale, et en Unions départementales qui les classent en catégories (étoiles ou lettres) en fonction de l'importance des locaux d'accueil et des services offerts aux touristes.

Régi par la loi de 1901 sur les associations à but non lucratif, l'Office de tourisme a une utilité touristique générale et d'intérêt communal. Il regroupe des personnes du secteur privé (professionnels concernés), des élus municipaux et fonctionne sur la base des cotisations des adhérents et rémunération des services rendus, avec, souvent, un conventionnement avec les collectivités locales (ce qui leur apporte, en moyenne, 70 % de leurs ressources).

Dans la « *croyance populaire des Conseils municipaux* », cet outil permet à la municipalité de contrôler indirectement l'exercice des fonctions touristiques non marchandes (accueil et information du public, communication et promotion institutionnelles, relations publiques, animation générale de loisirs) et la gestion d'activités marchandes (exploitation d'équipements et de services touristiques). *Cette certitude est illusoire* :

En effet :



- *l'organisation et la vente de voyages, de séjours ou de visites* de ville, sites ou monument sont subordonnés à la délivrance d'une autorisation par le Préfet de Région (par délégation du Ministre chargé du Tourisme et après avis du D.R.T.).
- l'office de tourisme n'a pas le droit de vendre des prestations touristiques hors de sa circonscription (d'où l'intérêt d'offices intercommunaux) ou de prêter son concours à la location de meublés.
- l'insuffisance de sa surface financière le rend dépendant des communes tout en le privant de la légitimité de l'outil public de service public (ses ressources sont assurées à plus de 70 % par des subventions et aides communales<sup>68</sup>, ce qui soumet sa gestion au contrôle de la Chambre Régionale des Comptes), le faible engagement des professionnels et des communes l'empêchent d'accomplir correctement la plupart des missions touristiques de développement énoncées au chapitre précédent.
- Il est rare et déconseillé qu'un engagement plus important de la commune vise à le rendre para municipal (c'est-à-dire géré par un conseil d'administration présidé de droit par le maire et dans lequel les conseillers municipaux disposent d'une majorité absolue), car sa légalité est alors sujette à caution (les conditions de son fonctionnement ne sont pas conformes à l'esprit de la loi 1901). Il expose ainsi ses dirigeants, et plus particulièrement le maire, aux présomptions de *gestion de fait* et de *délit d'ingérence*.

Qui plus est, le manque de transparence de ses rapports avec les collectivités locales ne permet pas d'assurer que :

- l'emploi des subventions communales soit conforme à la fois aux statuts de l'association et à la délibération du conseil municipal et que leur attribution fasse l'objet d'une convention pour justifier l'octroi de l'aide et les conditions du contrôle de la collectivité sur son utilisation.
- les études confiées par la commune, équipements et services qu'il exploite pour son compte fassent l'objet de contrats attribués conformément au code des marchés publics.

En dehors des fonctions traditionnelles d'accueil et de promotion institutionnelle, l'office de tourisme associatif apparaît aujourd'hui comme un outil financièrement et techniquement *de plus en plus mal adapté à la conduite d'une stratégie politique partenariale de bonne envergure* (entre le secteur privé et le secteur public) en matière d'équipement et de gestion des services touristiques. De fait, les collectivités publiques limitent la plupart du temps son activité aux fonctions d'information, de représentation, de publicité et d'organisation des fêtes.

En ce sens, les études de cas montrent clairement que l'Office de tourisme associatif, s'il remplit juridiquement les conditions nécessaires à la gestion du service public touristique, *n'est pas l'outil le plus performant pour développer une politique touristique du territoire fondée sur le principe de différence et d'équité*.

---

<sup>68</sup> FNOTSI, 1994, op. cit.

L'association fait actuellement pourtant l'unanimité parce qu'elle se limite généralement aux missions " par nature " conférées par la loi Mouly : accueil, information des touristes, promotion de la commune. *C'est oublier que les territoires locaux peuvent difficilement s'en servir comme outil technique de développement et d'aménagement* <sup>69</sup>. Car *l'association est autonome et l'adhésion de ses membres doit être volontaire*. Ne pas respecter cette autonomie juridique en lui confiant la conduite de politiques publiques revient, pour les communes touristiques, à tomber dans la para-administration : l'action et l'administration privées de l'Office associatif ne peut se confondre avec le pouvoir municipal.

Les Régies et EPIC, qui induisent certes des coûts de gestion publique plus importants, sont des instruments mieux adaptés à la conduite des politiques publiques de développement touristique local. Ces outils ne sont cependant accessibles en milieu rural ou en zones de faible densité que dans le cadre des regroupements intercommunaux seuls susceptibles d'offrir des ressources financières suffisantes à ces structures.

---

<sup>69</sup> missions concernant l'animation, la coordination des acteurs et actions touristiques publiques et privées, le développement (création d'emplois et de richesses, y compris sociales et culturelles), l'aménagement (mise en œuvre des procédures du droit de l'urbanisme), la commercialisation des produits touristiques, le recueil de données sur l'activité touristique (" l'observation touristique", c'est-à-dire la *veille économique*), la réglementation et la sécurité.

### 3.2.2. La société d'économie mixte touristique locale reste l'instrument de prédilection pour gérer les équipements touristiques<sup>70</sup>

La société d'économie mixte locale permet un partenariat très fort entre secteur public et entreprise privée. Entre 1983 et 1991, le nombre des S.E.M.L. a augmenté de 110 %. L'économie et la promotion touristique ont été les domaines privilégiés de ces créations. De nombreux grands équipements publics de loisirs, comme le Futuroscope, les Zéniths, la Cité de l'espace (Toulouse), le Centre Nausicaa (Boulogne-sur-Mer), Volcans (Clermont-Ferrand), Océanopolis (Brest), Lascaux 2 (Dordogne), le Mémorial de la Bataille de Normandie (Caen), Tignes Développement (rénovation de logements privés en Savoie), le Club Méditerranée de Pompadour ... sont gérés par des SEM.

Dans tous les cas de figure analysés, la SEM joue un rôle de "locomotive" lorsque les partenaires privés, plus frileux, peu concernés par les enjeux du développement local, attendent que d'autres ouvrent le marché. La défaillance du secteur privé en matière de gestion des services touristiques (défaillance couramment rencontrée dans les sites à rentabilité limitée, c'est-à-dire dans les lieux qui font l'objet d'une attention soutenue en termes d'aménagement du territoire) légitime l'outil SEM et peut le conduire à se substituer à celui-ci dans les cas les plus critiques. La SEM joue un rôle structurant par la réalisation ou la gestion d'équipements publics indispensables au développement.

Le rôle important et positif des SEM dans le développement touristique local depuis près de vingt ans ne saurait être écarté au seul regard des difficultés rencontrées localement. Certes, en raison des relations qu'entretiennent nécessairement les collectivités territoriales et les SEML, le rôle des élus au sein de celles-ci reste à préciser : l'état du droit est en l'espèce incertain<sup>71</sup>. Néanmoins, la SEM répond pleinement à la gestion des politiques touristiques lorsqu'elle exploite directement des équipements : la logique de l'équilibre des recettes et des dépenses par service permet ainsi de concentrer, en gestion déléguée, toutes les missions de développement dans un seul instrument.

Sur la dizaine de Zéniths existant en France, la majorité est gérée par des SEM, comme à Caen, Montpellier, Lille, Pau, Orléans. La réussite la plus spectaculaire dans le domaine du tourisme reste sans conteste le parc du Futuroscope de Poitiers. Conçu, porté et développé par une SEM du Conseil général de la Vienne, il est devenu l'un des sites les plus visités en France en une douzaine d'années : 2,8 millions de visiteurs en 1997. Cette SEM a géré un parc et des services permettant la création de 15.000 emplois en plus de ses 1.350 salariés. Son excellente exploitation, largement bénéficiaire, n'a pas empêché la collectivité locale d'estimer qu'elle devait se retirer pour laisser au secteur privé la gestion des installations : le Conseil général de la Vienne a vendu au groupe Amaury (pour 42 millions d'Euros) les 70 % de parts qu'il détenait dans la société d'exploitation.

Avec l'aménagement et l'immobilier touristiques, la *gestion des services publics* est le troisième grand secteur d'intervention des SEM :

- la SEM de gestion du Parc Vulcania, qui ouvrira en 2001, réunit un capital de 3,8 millions d'Euros, un montant très élevé pour une SEM de gestion. Les retombées attendues de ce parc sont évaluées entre 12 et 23 millions d'Euros

<sup>70</sup> pour ce qui est du champ d'intervention, des compétences et le rôle des SEM, on pourra consulter le chapitre spécial qui leur a été réservé dans VLES (V), Le projet de station touristique, op. cit.

<sup>71</sup> MUNSCH (J). Elus locaux et SEM : une participation à risques, in Les Cahiers Juridiques des collectivités territoriales et des associations, n° 48, mai 2000, p. 5 à 6.

sur l'économie locale. Cette SEM travaille au montage de produits touristiques nouveaux dans une optique de développement régional en liaison avec un comité scientifique en amont et un parc animalier et ludique privé en aval.

- la Semitour est la plus importante société d'économie mixte en matière touristique en France. Avec ses 75 permanents, elle gère 20 équipements touristiques dont 7 sites culturels appartenant au Conseil général de la Dordogne, à l'Etat ou au privé.

Les actionnaires de ces sociétés sont les communes et groupements de communes pour 54 %, les départements et régions pour 10 %, les entreprises pour 9 %.

En pratique, il est assez rare que la rentabilité des opérations bénéficiaires soit suffisante pour assurer une péréquation en faveur des activités non rentables. Dans ce cas de figure, la collectivité est contrainte de financer entièrement le fonctionnement des services d'accueil et de promotion touristiques. Car les tribunaux condamnent l'équilibre d'un exercice excédentaire par un service déficitaire.

La solution SEM locale coûte plus cher à la collectivité que la solution EPIC ou association (exonérés de T.V.A. sur le fonctionnement), d'autant plus qu'elle ne peut pas alléger cette charge par des cotisations. Par contre, la SEM reste très adaptée à la construction et à la gestion des équipements touristiques : la plupart des 200 SEM touristiques (sur les 1100 SEM existantes), outre celles qui ont pour objet l'aménagement de stations nouvelles, se sont spécialisées dans la réalisation et la gestion d'équipements de loisirs (remontées mécaniques, ports de plaisance, parcs aquatiques, golfs, piscine, tennis,...) et d'hébergement (hôtels restaurants, établissements thermaux, meublés,...).

Rares sont celles qui sont réellement polyvalentes : les fonctions d'accueil, de promotion touristique, d'intérêt touristique général continuant à être assurées par l'Office du tourisme associatif. Heureusement, d'ailleurs, car l'action des SEM est souvent handicapée par le risque politique qui est inhérent à sa nature. Les options de gestion du tourisme local par la SEM n'échappent pas aux choix politiques des élus et donc aux échéances électorales. Ce calendrier *contredit* parfois *le souci de la gestion à long terme* et rend souvent les stratégies de management local caduques.

La sophistication et le coût des techniques et moyens de gestion des *équipements touristiques* des destinations importantes rendent la SEM indispensable. Par sa nature, à la charnière du public et du privé, imprégnée d'une double culture, la SEM est sans doute bien placée pour "traduire", sur un territoire, une logique politique et économique qui fait l'objet d'un *consensus local*. Elle dispose en effet de réels atouts pour réussir des différentes coopérations nécessaires à la réalisation du projet, soit par le biais de ses actionnaires, soit, plus largement, grâce à ses partenaires contractuels.

Mais elle ne peut le faire qu'à la condition que, sur son territoire d'intervention, un *véritable projet ait été débattu entre élus et opérateurs touristiques*. En faisant de leur propre stratégie une *stratégie territoriale*, elles deviennent de véritables entreprises de développement local à la disposition des collectivités pour mettre en œuvre et décliner de manière cohérente les *différences du potentiel touristique local*.

En ce sens, l'existence d'une SEM est révélatrice de la "*maturité*" de la société locale dans la conduite des politiques de développement et d'aménagement touristique. Leur faible nombre témoigne, là encore, du chemin qu'il reste à faire.

\*

\* \*

La faiblesse du recours à l'EPIC et à la Régie avec autonomie juridique et financière témoigne de l'habitude qu'ont les collectivités locales de considérer le développement touristique comme relevant plus du domaine marchand que du service public. Ce choix de gestion colore ainsi *l'aménagement différencié du territoire* en le soumettant à des objectifs de délégation très larges, des requêtes de productivité et de rentabilité floues, même si les élus sont les premiers à rappeler, par leur présence au sein des SEM ou Associations, que le marché est inapte à satisfaire seul la satisfaction des besoins de la collectivité.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de l'exercice actuel du service public touristique local.

### 3.3. Les enjeux relatifs à la rénovation du service public touristique local

Une évolution des modes de gestion du service public touristique local semble donc s'imposer, sur le terrain. Mais le débat n'est pas tranché et pose la question du maintien, dans les années à venir, d'institutions publiques ou parapubliques qui interviennent directement dans le champ de l'économie privée : les missions de promotion, de commercialisation, de réservation commissionnée sont clairement au cœur du problème. Les Comités Départementaux du Tourisme, les Offices de Tourisme largement dépendants des subventions publiques n'ont plus de légitimité, sauf dans les régions défavorisées (zones rurales, montagne) pour intervenir massivement sur des missions qui relèvent pleinement du secteur marchand : promotion de produits, commercialisation, centrales de réservation avec commissionnement, agences réceptives.

La rénovation du service touristique local passe donc par une concentration sur le "cœur de métier" qui relève clairement *de la mission de service public* : accueil, information générale et sur les disponibilités d'hébergement, *conduite technique des politiques d'aménagement et de développement des collectivités, production touristique, réglementation et sécurité, observation économique.*

Cette rénovation implique une action à la fois sur les principes et dans les modes de gestion.

#### 3.3.1. Recentrer les missions sur les principes du service public touristique local

La contradiction de nature entre le statut privé des associations loi 1901 des organismes locaux du tourisme et la mission de service public dans laquelle ils souhaitent de mieux en mieux s'inscrire à la demande conjointe de l'Etat et des collectivités locales semble atteindre aujourd'hui une limite. Des conventions précises sur tous les domaines (aides financières des collectivités locales, mise à disposition de locaux ou de personnels, concours en nature), ne pourront surmonter cette contradiction qu'au regard de la loi Sapin, mais pas vis-à-vis de l'extension du régime de libre concurrence que revendiquent les états de la communauté européenne et le dynamisme actuel du capitalisme mondial dans le secteur des services.

Beaucoup d'Offices gérant des activités importantes pouvant être qualifiées de service public sont pourvus de conseils d'administration dans lesquels les collectivités publiques détiennent de fait la majorité des voix et où les représentants des adhérents et personnalités qualifiées ne servent que d'alibi. De ce fait, le conseil d'administration associatif, loin d'être un lieu de débat riche pour la vie de la structure, sert de chambre d'enregistrement à des politiques publiques s'insérant dans le champ privé sans le dire et sans en subir les inconvénients.

*L'absence de cohérence entre mission de service public et gestion associative privée conduit à une situation bâtarde, pas très claire qui n'est ni favorable à l'expression des*

*missions locales de développement et d'aménagement ni respectueuses de la logique associative.*

Par ailleurs, la question du niveau et de la pertinence de l'apport financier des collectivités territoriales en regard aux missions accomplies est posée. Seule l'économie mixte est, statutairement, en mesure de gérer l'approche opérationnelle des deux secteurs : public et privé. La plupart des institutions touristiques liées aux collectivités locales - qu'elles soient gérées en service public industriel et commercial ou sous forme associative - bénéficient de subventions de fonctionnement considérables des collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales), excédant souvent 2/3 de leur budget annuel.

Dans le cas des Comités Départementaux du Tourisme, dont les ressources proviennent à plus de 95 % du public, mais également pour bon nombre d'Offices associatifs, on est légitimement en droit de se demander si l'affectation de près de 50 % de ce budget à la rémunération de la masse salariale de la structure (cas de la plupart des C.D.T. et Offices) n'est pas une manière habile mais peu claire de gérer du personnel sur fonds publics en évitant les statuts inhérents aux droits et devoirs de la fonction publique territoriale. Certes, les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale auxquels les institutions placées en régie doivent légalement faire appel ne répondent pas toujours aux besoins spécifiques des entreprises touristiques, notamment en ce qui concerne la promotion, l'aménagement et le développement. Les professionnels présentent la lenteur et la complexité des règles de gestion liées au service public industriel et commercial comme de véritables freins à la mise en œuvre de projets touristiques dynamiques et modernes. On a vu que cette vision caricaturale du S.P.I.C. méritait d'être dénoncée : les EPIC ou régies autonomes les plus performants ont pu mettre en place des solutions palliatives efficaces en termes de gestion (régies d'avance, prélèvements automatiques, paiements magnétiques).

Les modes de gestion actuels des instruments des politiques locales de tourisme témoignent de la volonté de garder au management public à la fois la souplesse de gestion propre aux associations et le contrôle rassurant exercé sur elles par l'affectation d'une subvention qui leur permet de fonctionner<sup>72</sup>. Ce cadre juridique imparfait est le gage, pour les élus locaux, de la pérennité et de la stabilité des institutions, corollaire de l'assise de leur pouvoir. Les responsables touristiques locaux apparaissent volontiers assez satisfaits des modalités pratiques de la gestion associative : souplesse de la gestion budgétaire et de l'embauche du personnel, contrôle de gestion à leurs yeux de mieux en mieux assuré grâce à la présence d'experts comptables et de commissaires aux comptes.

Cependant, beaucoup de responsables touristiques associatifs disent leur malaise grandissant à conduire des activités marchandes dans un système dont ils estiment que la nature est souvent détournée : *la mission de service public des associations* locales de tourisme s'estompe parce que les collectivités locales s'en retirent peu à peu. En effet, ces derniers, inquiets de se trouver dans des situations de gestion de fait, envisagent de plus en plus fréquemment le desserrement du lien qui les rattache aux associations (présidence, participation au bureau, puis au C.A.). Du coup, la mission de service public, traditionnellement attachée à la présence des élus locaux dans l'organe de direction de la structure, s'en trouve *symboliquement affectée*.

Les problèmes posés aux Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) sont de nature très différente : au contraire, dans ce cas de figure, la présence des capitaux privés ne semble

---

<sup>72</sup> les recettes du budget moyen des Offices de tourisme proviennent pour plus de 70% des subventions communales (sources : Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative, enquête mars 1994.

pas traduire une vraie prise de risque par des actionnaires privés mais plutôt un “ service ” rendu aux collectivités locales par certains de ses partenaires. Par ailleurs, dans de nombreux cas, la formule juridique choisie résulte de situations locales ou historiques originales où se mêlent des activités très hétérogènes comme la gestion de parking, la gestion d'équipement de spectacles ou des remontées mécaniques. La formule, qui ne peut pas s'appliquer à toutes les collectivités locales ayant à gérer un service public touristique, ne peut donc pas constituer un modèle.



3.3.2. Faire jouer le principe de différence : aux communautés de communes rurales la gestion des petites institutions, aux villes et stations un service public touristique autonome.

Actuellement, aux *communes rurales* correspondent le plus souvent des services touristiques de faible activité, disposant de moyens réduits et de personnel en nombre limité (FNOTSI, 1994), pour lesquels le régime associatif s'avère être, en l'état actuel, le cadre le moins inadapté, permettant de minimiser les coûts de structure et d'associer l'initiative privée et les efforts publics.

Pour autant, il ne conviendrait pas d'en déduire que rien n'est à entreprendre : la loi Chevènement sur la coopération intercommunale (voir chapitre suivant) ouvre de larges perspectives pour ces petites communes et place le secteur touristique dans le champ du développement économique, compétence obligatoire des regroupements. L'effet de regroupement devrait permettre d'octroyer des moyens démultipliés au service local du tourisme, donc de trouver des modes de gestion plus performants : EPIC littoraux ou Régies dotées de l'autonomie juridique et financière.

Car, sans nullement mettre en cause la qualité des personnels qui œuvrent aujourd'hui dans ces communes ni, en proportion, les efforts consentis par les élus locaux, on sait que pour atteindre un niveau de service et de qualité professionnels, il est nécessaire d'atteindre une taille minimum que seul peut permettre un regroupement de collectivités disposant à la fois des moyens et des bassins de population suffisants.

Par ailleurs, pour *les villes touristiques ou les stations*, la question de la gestion du service public touristique sous la forme associative crée de plus en plus de difficultés dans les relations qu'elle impose avec les communes. Ces associations, qui mettent en œuvre de véritables politiques publiques, n'ont pas de statut conforme à leurs missions et ne permettent pas d'exercer un vrai contrôle public des crédits que les collectivités territoriales leur consacrent. Aussi il semble que l'adaptation du statut de Régie avec autonomie juridique et financière (choix de la gestion directe) ou la SEM (gestion déléguée) présentent un grand intérêt de gestion dans la *transparence* qui fasse de l'Office de tourisme un vrai acteur des politiques publiques du développement touristique local.

En tout état de cause, l'adaptation des Régies personnalisées apporterait une réponse pertinente aux attentes des grandes stations : tout en maintenant clairement le concept de service public, *ces Régies permettent des capacités de coopération avec d'autres collectivités et d'autres partenaires, grâce à l'existence de conseils d'administration permettant d'associer des personnalités extérieures.*

Dans tous les cas, on voit *qu'il serait souhaitable de faire évoluer un grand nombre de petites et moyennes institutions touristiques vers les cadres élargis fournis par les communautés de communes et communautés d'agglomération.*

## 4. Les nouveaux territoires

### du service public touristique local

*« La justice supprimée, que sont les royaumes, sinon de vastes brigandages? »*

*Saint Augustin, La Cité de Dieu IV*

La pluralité, la diversité des situations et la différenciation des expériences de conduite du développement touristique local, les particularités avec lesquelles les missions de service public sont conduites, la variété des modes juridiques de gestion des organismes et des projets montrent qu'il faut casser le paradigme selon lequel les nouvelles collectivités touristiques doivent copier la recherche de l'augmentation systématique de la fréquentation. Il n'est pas nécessaire de faire du tourisme de masse pour se développer. Les nouveaux territoires touristiques peuvent se développer en passant directement à une économie soutenable, à des modes de gestion du service public touristique local adaptés à l'aménagement différencié du territoire : la création (c'est-à-dire l'investissement) et la gestion (c'est-à-dire le management) des institutions et des équipements touristiques locaux se structurent désormais à partir de réseaux, de territoires et de lieux maîtrisés dans une logique de développement durable. La capacité locale à *investir* et à *exploiter* est au centre de l'articulation du tourisme avec les milieux et les sociétés qui le portent.

Eviter le mimétisme est un objectif aujourd'hui largement recherché par les collectivités locales touristiques.

*Pour ce faire, les destinations doivent lutter contre la contrainte de l'acculturation, de l'imitation dans la production des services touristiques. C'est elle qui gomme les différences.* La mise en valeur des particularités, de l'authenticité n'est pas, en soi, la démarche la plus simple : elle exige un travail local approfondi et une lutte incessante les « recettes » du marketing de la demande.

Car une proportion en constante augmentation de la pratique touristique moderne apparaît abstraite, délocalisée, quasi urbaine et mobile. Le développement touristique est lié à la diffusion de nouveaux moyens de transport et à l'amélioration des conditions de vie. Le voyageur y devient touriste au terme d'une série de disparitions essentielles : l'insécurité, l'inconfort dans l'espace, l'insalubrité, l'incertitude dans le temps, la lenteur des déplacements et tout ce qui faisait la servitude du voyage avant les trente glorieuses. Aujourd'hui, la clientèle fractionne et diversifie ses séjours. On ne parle d'ailleurs plus de *la* clientèle d'une station, mais *des* clientèles dont les caractéristiques (âge, professions, régions ou nationalités d'origine), la culture, les comportements, les demandes, les attentes se diversifient. Les destinations doivent donc adapter leur offre en fonction de segments de marchés très différents.

De manière identique, il faut constater que les touristes fractionnent et raccourcissent leurs séjours : la moyenne des séjours est actuellement de 8 à 13 jours (hiver/été). En conséquence, s'il fallait 100 clients pour remplir un hôtel il y a quinze ans, il en faut 250 aujourd'hui. Ces mêmes touristes partent cependant plus souvent, parfois moins loin : le tourisme de proximité, découvert assez récemment n'est pas encore très bien maîtrisé.

On sait enfin que les clientèles sont de plus en plus exigeantes sur la qualité des prestations. Cet appétit pour la qualité provient de la transposition du mode de consommation urbain en vacances : le touriste tient à vivre ses rêves en vacances, sans

trop se forcer. Il est directement influencé par le niveau général d'instruction qui augmente, la sensibilisation aux thèmes d'identité, de démocratie, de nature.

L'activité touristique est profondément et directement marquée par ces évolutions socioculturelles dans la mesure où elle correspond elle-même à une demande culturelle et sociale et ne répond pas à des besoins élémentaires de types vitaux ou matériels. L'appétit pour les activités est directement lié à la recherche de la convivialité. De plus en plus, le touriste cherche une utilité et une activité pour le corps ou pour l'esprit : tourisme sportif, tourisme culturel, patrimonial... Ces derniers sont encore souvent mal perçus par les professionnels du développement local, alors que les voyagistes se spécialisent sur ce créneau (*Clio, Art et voyage, Amblinn, Gaéland, Terres d'Aventures* etc.). L'importance de l'image est révélatrice du choix de la station : la capacité des consommateurs de loisirs à s'imaginer dans un lieu joue très fortement sur le choix de la destination. Mais l'image n'est pas le prix : le forfait d'activités (transport + hébergement + sports + culture ...), inventé par les opérateurs touristiques, reste en fait moins prisé en Europe qu'aux U.S.A. ou en l'Asie du Sud-Est.

Cette évolution se traduit par des exigences accrues en termes de compétences requises par les prestataires pour mieux prendre en compte les spécificités et les pratiques culturelles des différentes clientèles, en termes de demande de services et de prestations différenciées selon les clientèles, en termes de possibilité d'insertion, d'étape ou d'itinéraire variés. Cette évolution est encore favorisée par la concurrence qui s'intensifie et s'étend à toutes les formes d'accueil, en raison de l'abondante diversification de l'offre et de la relative stagnation de la demande..

Ce processus d'évolution de la pratique touristique asservit la production de l'espace public et de l'équipement touristique à une demande que l'on croit standardisée. Les figures de l'articulation tourisme – milieu - société qui en découlent sont de plus en plus celles produites par le développement des filières économiques et de marchés de loisirs. Les formes locales du management touristique, quand il préfère la filière au territoire, participent à ce mouvement de rupture entre économie d'une part, milieu et société de l'autre, rupture d'un équilibre traditionnel qui a fondé un mode de vie et une spécificité locale. *Ce mouvement en marche peut être destructeur lorsqu'il ne valorise pas les collectivités* et ne crée pas de nouveaux équilibres différentiels.

Cependant, de multiples expériences actuelles de développement (encouragées par les pouvoirs publics : politique des grands sites, spécialisation des lieux dans les productions festives de la culture etc) montrent *l'affirmation réelle de l'identité locale, la préservation des différences culturelles et des habitudes et modes de vie, le refus des imitations*. Dans de nombreux sites, les capacités de charge sont maintenues à un niveau faible ou pour le moins tolérable (toléré) par la population permanente, le niveau de saturation est plus vite atteint, les seuils sont de nature différente, plus qualitatifs, des discontinuités spatiales apparaissent qui donnent naissance à des polarisations et à des limites géographiques, à des "pays" mieux structurés.

Souvent ces destinations touristiques mènent une gestion par projet. Et, à l'opposé de la gestion par produit (par filière), c'est à partir de la promotion du concept de lieu, de la destination, du « marketing de l'offre » (et non de produit) que la société dirige son tourisme.

Entre les deux modèles extrêmes qui s'opposent (celui de la course à la banalité et celui de la mise en exergue de l'authenticité), les collectivités touristiques disposent d'une large gamme de possibilité de montages répondant à leurs priorités politiques, culturelles et sociales. Les projets touristiques en cours témoignent d'une mutation de fond dans les financements et les méthodes de gestion. Répondant à des cycles longs et à des architectures d'investissement complexes, le développement touristique local fait appel à des *partenariats* entre le secteur privé et le secteur public *nouveaux* où *la création est nettement différenciée des modes d'exploitation*.

#### **4.1. La recomposition des territoires de destination touristique**

En réaction forte au tourisme de masse et à ses grandes migrations qui banalisent les destinations, gommant les différences, stéréotypent les villes et les stations, les insère dans un folklore mimétique, toujours plus de voyageurs cherchent à éviter les voyages en circuit fermé qui favorisent le conformisme, brident la curiosité. La quête de lieux préservés et de réels contacts avec la population devient en elle-même un motif de destination : il s'agit dorénavant de « comprendre » les pays à découvrir, de les vivre au quotidien. On voyage pour le dépaysement, non pour retrouver, ailleurs, les mêmes cadres, paysages, comportements que chez soi.

A l'intention de ces clientèles, les voyagistes proposent des séjours qui, parallèlement à la découverte des sites, mettent l'accent sur les réalités économiques, sociales, culturelles, patrimoniales des destinations. Localement, le traitement urbain et paysager du patrimoine architectural est devenu un enjeu majeur pour le tourisme.

Il participe à l'invention locale du territoire touristique, c'est-à-dire à la création d'usages nouveaux pour que le tourisme y garde tout son sens, porteur d'exotisme<sup>73</sup> ou, pour le moins, d'authenticité. La création touristique locale doit permettre au voyageur de comprendre, de déchiffrer ou d'expliquer le monde en l'interprétant. C'est cette « *mise en intrigue* »<sup>74</sup> du lieu qui légitime la visite, le séjour, l'accueil.

---

<sup>73</sup> Urbain (J.D.) 1998. *Secrets de voyage*, Payot, col. Essais, p. 29 et suiv.

<sup>74</sup> Amiart (E), *Le Monde*, daté du 4 mai 2000, page 32.

#### 4.1.1. L'invention locale de nouveaux territoires touristiques

Et c'est à l'urbanisme qu'il revient de rendre « *racontable, interprétable, et donc signifiante* » l'organisation spatiale de la réalité, la mise en scène des espaces publics, les modes de découverte du patrimoine culturel, économique, social et architectural.

On a trop réduit le rôle des différents aspects de l'urbanisme dans le développement touristique aux seules opérations d'investissement immobilier, d'acquisition de terrains, de construction d'immeubles, de réalisation de travaux immobiliers ou d'exploitation de ces immeubles. Réduire ainsi l'urbanisme à l'exercice de droits de préemption urbaine ou à l'application de normes à construire revient considérablement à en occulter le *sens*. C'est un peu comme si on réduisait *le sens du voyage* aux seules conditions de ventes de billets de transport.

En fait, au-delà de l'ensemble des techniques d'application de ses méthodes, l'urbanisme est d'abord un mode d'adaptation de l'environnement, de l'habitat aux besoins des hommes. Il est avant tout l'expression d'une manière de vivre des sociétés locales. Il est *producteur du premier des gisements* de l'industrie des loisirs.

L'inscription de *l'étrangeté* et de la *différence* dans l'espace public se fait sous trois formes :

- par la valorisation touristique du patrimoine architectural ;
- par la conception et le traitement des espaces publics ;
- par la création de modes de découverte de tous les milieux, y compris des zones naturelles sensibles.

Le marquage du territoire urbain en vue de sa mise en valeur touristique s'inscrit dans le cadre plus général de l'aménagement à l'intention de la population dans son ensemble. Il est difficile, dans le cadre du tourisme patrimonial ou urbain, de différencier ce qui relève de d'embellissement à destination des touristes de ce qui relève de l'action à destination des habitants permanents. Pour ces nouveaux territoires touristiques qui se découvrent, comme Bordeaux, Toulouse, Lille, Rennes... , il ne s'agit pas « d'ethniciser » la ville, mais de rendre hommage, dans le *traitement des lieux collectifs*, aux situations particulières qui fondent des échanges entre cultures.

C'est pourquoi l'invention locale du territoire touristique suppose que l'on *aménage* en concertation avec les habitants des secteurs concernés et *avec* les communautés culturelles touristiques, et non « à leur intention »<sup>75</sup>.

L'invention du territoire touristique se fait aussi à partir de *la gestion des espaces publics*, constitués par « l'ensemble des lieux ouverts à tous »<sup>76</sup>. Ce sont à la fois des espaces formels, espaces en creux, définis par les bâtiments qui les bordent, et des espaces de vie et de socialisation où se déroulent les activités propres à la vie collective locale.

---

<sup>75</sup> Korosec-Serfaty (P), 1995, op. cit.

<sup>76</sup> De Sablet (M), 1988, op. cit.

Les dernières études réalisées pour le Ministère de la Culture et de la Communication, mais également les fréquentations relevées pour l'Observatoire national du Tourisme montrent qu'une majorité de lieux publics patrimoniaux ont vu leur nombre de visiteurs s'accroître de manière notable depuis 1987. Désormais, par exemple, plus de 40 % des Français visitent au moins un site patrimonial par an. Et le motif de ces voyages évolue : actuellement, le patrimoine architectural et urbain civil l'emporte sur le patrimoine religieux<sup>77</sup>. Enfin, l'attrance pour l'architecture civile s'enrichit d'une recherche de témoignage sur la vie quotidienne dans le passé.

La notion de patrimoine touristique s'est élargie : au-delà des monuments historiques proprement dit, elle englobe désormais un ensemble de biens immobiliers, paysagers et de vie quotidienne qui légitiment promenades et sens de *découverte autonome*, sans guidage : l'espace de la rencontre, l'événement, l'invocation de la multiculturalité, l'espace public et ses qualités sensibles font l'objet de mises en scènes touristiques, de travaux sur la *composition*, la *lumière*, l'*espace sonore* destinés à mettre en valeur pour attirer. Il n'est pas possible d'appréhender ces espaces collectifs comme on le fait pour les monuments patrimoniaux : ils ne sont pas aisés à délimiter, car chaque espace collectif est généralement en communication avec un ou plusieurs autres, ne serait-ce que par une rue. Ils sont à la fois le négatif du patrimoine environnant et le lien physique qui en fait l'unité.

Espaces de communication, ils fondent *les multiples déplacements, les échanges sociaux, commerciaux, informatifs, ludiques*. Ce sont des espaces composites qui doivent répondre à la superposition d'usages parfois contradictoires qui en sont faits et des publics qui les fréquentent : satisfaction des usages économiques (services, commerces, travaux, artisanat), relations sociales spontanées et libres (rencontres programmées ou dues au hasard, échanges d'information touristique, attente, flânerie, culture, spectacles, jeux...), satisfaction de besoins sensoriels et psychologiques (surprise des formes, des événements, variété qui combat l'ennui, plaisir, rêverie, découverte, promenade, tranquillité, mouvement, histoire, symboles...), déplacements utilitaires.

*L'espace public forge l'âme des nouveaux territoires touristiques*. Son aménagement est l'affaire la plus vitale qui soit, mais on voit aisément à la lecture de ce qui précède que *le service public local ne peut désormais plus agir seul* en la matière.

C'est ce qu'ont compris les 130 villes et pays du réseau des Villes d'Art et des Villes et Pays d'Art et d'Histoire qui proposent visites et découvertes, fabriquent de nouveaux territoires touristiques en *faisant travailler ensemble les urbanistes, guides conférenciers, métiers du tourisme et du patrimoine*. Ces territoires d'exposition permanente présentent l'histoire urbaine et locale. Ils sont ponctués d'expositions thématiques temporaires (à Poitiers, par exemple) et font l'objet d'un aménagement préservant l'authenticité du lieu (signalétique du patrimoine, mise en lumière des monuments) et *laissant au visiteur le soin d'organiser sa découverte et de la vivre à son rythme*.

---

<sup>77</sup> ASSANTE di PANZILLO : 1999. Des sites culturels de plus en plus touristiques, AFIT INFO, Agence Française d'Ingénierie Touristique, n° 13, avril 1999

### Trois exemples...

1. Le patrimoine de *Saintes* ne se limite plus aujourd'hui aux monuments antiques et médiévaux reconnus de longue date. La ville entière est actuellement investie d'une valeur symbolique qui a conduit à la mise en place d'un secteur sauvegardé dès 1985, l'instauration d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager en 1996 et une volonté de préserver, d'améliorer et de faire découvrir le paysage urbain dans sa totalité affirmée dans le cadre de la mise en place des politiques de « Villes et pays d'Art et d'Histoire ». Cette volonté de protection du patrimoine architectural de la ville garantit la pérennité du gisement touristique qu'il représente. Désormais, ces facteurs font l'objet d'études attentives au respect de leurs qualités historiques et esthétiques : les travaux menés en concertation avec un cabinet d'architectes du Paysage en sont un bon exemple (réduction des panneaux de publicité et de signalisation routière dans le quartier de l'Abbaye aux Dames). L'intervention publique se déroule ici sur le long terme : la qualité du traitement des abords des monuments est encore inégale et l'Amphithéâtre, par exemple, ne jouit pas d'un aménagement d'accueil en conformité avec l'esprit du lieu. De manière identique, les problèmes relatifs à l'accès des monuments, à leur liaison paraissent rester entiers malgré les divers éléments de signalétique mis en place<sup>78</sup>. Les sites que le touriste est venu voir sont des points d'attraction. Mais la gestion de l'accueil, l'aménagement de l'environnement de ces sites passent par la mise en valeur des espaces publics et une signalétique d'ensemble qui évitent la diversité des codes d'interprétation.

2. Villes neuves du Moyen Age, *les bastides du Sud-Ouest* de la France offrent également des atouts patrimoniaux, historiques et architecturaux qui attirent les touristes. Le cadre urbain de ces villages impose une appropriation originale de l'espace et du temps : elles inaugurent au XII et XIIIe siècle un régime politique et économique libertain. Leur organisation urbaine et la régularité de leur tracé traduisent une volonté d'équité, une répartition raisonnée et équilibrée tant du parcellaire que des champs de la campagne environnante. Ces sites – devenus touristiques – occupent des positions emblématiques et commandent un territoire strictement délimité. Ils clarifient, dans le dessin de la ville, la juxtaposition des pouvoirs ecclésiastiques et laïque. Organisation militaire liée aux luttes de pouvoirs entre Anglais et français ou entre puissants seigneurs à l'aube de la guerre de cent ans, organisation économique liée à la période des grands défrichements du Moyen Age, le phénomène de création des bastides, commencé en 1143 à Montauban, a tissé une large toile de plus de 350 villes et villages concentrant la population éparse dans des sites offrant aux citoyens la protection contre le brigandage, l'accession à la propriété et

<sup>78</sup> Beck (E). 1998. Ateliers Saintes. L'urbanisme dans la valorisation du patrimoine, p. 12.



l'obtention d'un outil de travail : la terre. En centralisant le plan sur la place du marché, les fondateurs des bastides favorisent l'activité commerciale au détriment du pouvoir religieux.

Les bastides ont joué un rôle important dans l'histoire du grand Sud-Ouest français (Aquitaine et Comté de Toulouse) et constituent aujourd'hui un patrimoine exceptionnel de plus en plus prisé du voyageur « libre » : elle constitue *l'armature du voyage itinérant de découverte du Sud-Ouest intérieur*. Afin de rénover et de mettre en valeur leurs espaces publics, ces « *stations de séjours* »<sup>79</sup> sont aidées par les collectivités régionales (au titre de politiques spécifiques ou sur des chapitres budgétaires usuels) : les Régions peuvent intervenir financièrement sur les bâtiments classés et inscrits et fournissent une aide technique dans le cadre d'un contrat avec les communes qui s'engagent à des actions de rénovation et de mise en valeur du patrimoine.

3. L'aménagement est un élément moteur de la dynamique du développement touristique culturel *d'Angoulême*. La ville haute, située sur un python rocheux, est caractérisée par la présence d'un patrimoine historique et architectural de grande qualité. L'embellissement et l'aménagement adapté de la ville sont les objectifs de l'atelier de l'Urbanisme en collaboration avec les services culturels et du patrimoine. Le label de Ville et Pays d'Art et d'Histoire d'Angoulême est obtenu en 1987. Une Association Ville et Pays d'Art et d'histoire, qui regroupe 36 communes autour de la Ville, est l'une des plus développée de France avec ses 12 salariés. Elle gère la convention qui les lie avec la Caisse nationale des Monuments Historiques et des Sites du Ministère de la Culture. Il s'agit de porter une réflexion sur une *conception élargie de la notion de patrimoine*, de créer un service éducatif à l'attention du jeune public, de développer une politique d'accueil des voyageurs, de recourir à un personnel qualifié agréé par la Direction du Patrimoine du Ministère de la Culture. L'ensemble des actions de mise en valeur du patrimoine architectural reçoit des subventions des collectivités et de l'Etat pour mettre en scène la promotion touristique de la ville. L'aménagement concerté révèle *l'identité de la ville*, forte de son patrimoine historique et culturel. Les nouveaux aménagements urbains ont été réalisés en collaboration avec les services Culturel et Patrimoine de la mairie : une politique de murs peints débutée en 1997, le « Parcours Juillard », en collaboration avec le Festival International de la Bande Dessinée, place la Ville au cœur d'une mise en scène très spécifique ; par ailleurs, la nouvelle signalétique des rues regroupe explication historique des lieux et image contemporaine de la ville liée à la bande dessinée. Le Festival International de la Bande Dessinée, créé en 1974, contribue à la notoriété et à l'image d'Angoulême. Avec une fréquentation moyenne de 140.000 personnes en trois jours, ce festival reste un moment de grande ampleur dans la vie événementielle de la ville et

<sup>79</sup> JUNG (C). 1990. Le projet bastides, 59 p.

de sa région. Il justifie les prestations culturelles et patrimoniales sur la ville haute qui attirent plus de 350.000 voyageurs<sup>80</sup> par an (208.000 pour le Festival International de la B.D., 50.000 pour le Festival des Musiques Métisses, 30.000 pour le Circuit des Remparts, les « gastronomades », 60.000 pour les musées). Le cas d'Angoulême illustre parfaitement l'apport de l'urbanisme dans l'économie du tourisme urbain d'agrément<sup>81</sup>. Il reflète la personnalité de la ville. Par la mise en valeur de son identité, elle constitue l'objet de cette forme de tourisme : la découverte du patrimoine architectural, l'importance et la variété des musées, la gastronomie locale, les espaces verts et la qualité d'accueil, l'animation culturelle estivale, la visite aux entreprises, les nouveaux quartiers, les richesses contemporaines font l'objet d'une mise en scène permanente ouverte au voyageur.

Les villes qui, comme Angoulême, Rochefort, Saintes, Poitiers, les bastides du Sud-Ouest – et tant d'autres – étaient peu touristiques présentent désormais et grâce à ce travail combiné de métiers différents un *assemblage étroit de forte originalité combinée à un grand éventail de ressources mis en valeur par l'urbanisme* ont un avenir certain dans l'économie des services de l'accueil du voyageur.

Le service public touristique local y puise la matière à production d'un aménagement territorial qui réponde à de *nouvelles requêtes*. Celle de *la mise en valeur de la différence* y tient une place de choix. Elle est rendue possible par la mise en place de structures nouvelles de gestion poly disciplinaire de la destination touristique, comme les Ateliers du patrimoine du réseau des Villes et Pays d'Art et d'Histoire.

---

<sup>80</sup> GION(C), SOYE(K). 2000. Angoulême, destination touristique. Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, p. 30 à 37.

<sup>81</sup> VIGHETTI (J.B.). Qu'est-ce que le tourisme urbain ?, Les Cahiers Espaces : tourisme urbain. Décembre 1994, p. 31 à 36.

#### 4.1.2. L'action touristique locale est désormais intercommunale

On voit de la sorte que les conditions modernes de la production de nouveaux territoires touristiques reposent désormais sur la société locale, son travail de mise en valeur identitaire, ses moyens financiers.

Or, en matière de moyens financiers, un handicap majeur doit être localement résolu : l'émiettement communal. En termes d'aménagement et d'équipement touristiques, il est financièrement difficile, pour une commune de 200 à 20.000 habitants de conduire une action de valorisation locale d'envergure. Avec 36.394 communes, la France compte plus de collectivités locales de base que ses onze autres partenaires européens réunis. A titre de comparaison, on recense en Grande-Bretagne 431 districts, 8.504 communes en Allemagne (avant unification), 8.074 en Italie. Et si, outre-Manche, chaque commune compte 118.000 habitants en moyenne, 20.800 aux Pays-Bas, en France elle n'en compte que 1.500. Neuf communes françaises sur dix n'atteignent pas le seuil fixé par l'INSEE de 2.000 habitants agglomérés qui leur confère l'appellation d'unité urbaine. La faible population de la plupart des communes touristiques les met en position de dépendance financière permanente vis-à-vis des collectivités de rang supérieur pour conduire leurs projets.

La coopération intercommunale est une condition *sine qua non* pour le développement touristique des destinations pour au moins quatre raisons : pour des questions de *produits*, de *prix*, de *promotion* et de *commercialisation* :

- du point de vue des *produits* : le regroupement communal peut seul assurer en espace rural un *gisement suffisant*, une production riche et diversifiée (par complémentarité et regroupement de l'offre). En raison de l'étalement et de la faible densité de la production, l'intercommunalité est le seul moyen permettant de construire une gamme complète de produits et d'animations. Elle permet à la station, au pôle ou au pays d'accueil de trouver un *positionnement spécifique* et une *logique de différenciation* qui lui donnent une longueur d'avance sur les concurrents.

- du point de vue du *prix* : seule la mise en commun des moyens permet de jouer sur l'élasticité des prix par rapport à la demande et d'atteindre des seuils de prix compétitifs sur le marché. La fixation des prix les mieux adaptés à la demande implique de jouer sur les coûts de revient. Si l'intercommunalité n'a aucun impact sur les coûts fixes qui ne varient pas quel que soit le niveau de production, certaines charges variables peuvent être fortement diminuées grâce aux mises en commun de certaines charges de gestion d'équipements (promotion ou location d'hébergements, etc.). La politique des prix intervient fortement dans la stimulation de la demande.

- en termes de *promotion*, elle donne accès à une économie de moyens. La communication ne se résume pas à la seule publicité. Le regroupement permet de donner un label au pays, et ce faisant, de construire une notoriété, un contenu d'image suffisant. Il attache les produits à une marque, à un nom.

- enfin la *distribution* nécessite d'apprécier l'aire des zones de chalandise, les réseaux, de former, d'informer, de stimuler et d'aider les producteurs par une *force de vente*. Là encore, seul le regroupement donne les moyens de s'insérer dans un réseau de distribution. La loi de 1992 offre la possibilité aux organismes locaux de tourisme de

*commercialiser* sur leur territoire : un service public touristique intercommunal est la seule structure para publique qui puisse juridiquement vendre des séjours de tourisme de pays.

La démultiplication des efforts, la "synergie", c'est-à-dire les *économies d'échelles* peuvent donner des effets de levier dans l'approche des marchés. L'intercommunalité est, pour la conduite de projet touristique territorial un outil, imposé par les contingences territoriales et financières.

Cette construction intercommunale ne dispense cependant pas d'une réflexion sur les méthodes du développement touristique. Au contraire, depuis 1979, la conduite des opérations de la quasi-totalité des procédures n'est plus possible que s'il y a regroupement communal. L'Etat et les administrations territoriales exercent une sorte de pression vis-à-vis des communes en les incitant fortement à se joindre à une structure intercommunale qui prend la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration des projets touristiques. L'intercommunalité est ainsi un produit, le passage obligé pour bénéficier de l'aide publique.

- 4121. Construction intercommunale et rétribution de l'effort local

Les rythmes et les différentes vagues de sa montée en puissance procèdent plus d'une nécessité de *traitement technique* des problèmes touristiques que de l'évolution de la vie politique et des systèmes administratifs : "*la décentralisation met en branle un scénario de pourrissement des bourgs ruraux, comme si tout le monde était d'accord pour ne pas poser le problème sur l'agenda. L'accord se fait autour de trois idées contradictoires: 80% des communes comptent moins de 1 000 habitants, donc ne sont pas viables par elle mêmes. Mais les Français tiennent à leur clocher. Et toute fusion autoritaire est politiquement irrecevable. En attendant, la coopération intercommunale servira de substitut fonctionnel*" (THOENIG, 1992, p. 13).

Les discontinuités techniques inhérentes à l'équipement et à la gestion des réseaux ont donné aux formes de la coopération intercommunale une existence de longue date: les premières lois sur les procédures de regroupement datent de 1884 (fusion) et 1890 (création de syndicats à vocation unique). L'échec de la politique de fusion de 1959 amène Olivier GUICHARD, dans son rapport "Vivre ensemble" (1976) à proposer l'instauration de communautés de communes. La loi JOXE-MARCHAND permet quinze ans plus tard leur création tout en maintenant les syndicats existants pour leurs compétences résiduelles .

Mais en matière d'aménagement de l'espace touristique, la compétence de la communauté tarde à s'étendre au delà de la réalisation des chartes intercommunales. Le Plan d'Occupation des Sols reste une affaire strictement communale : le texte est ainsi amputé d'une dimension intercommunale importante spécialement pour les communes rurales qui ont peu de moyens en la matière.

Si 16.000 structures de coopération trament le territoire communal français (12.907 S.I.V.U. et 2.287 S.I.V.O.M. gèrent la voirie, les ordures ménagères, l'énergie, l'assainissement, la gestion d'équipements publics, les activités scolaires ou péri-scolaires, l'eau, le tourisme...), le développement économique (dont le tourisme) n'intervient qu'en 11e position parmi les compétences les plus fréquemment assurées par les syndicats. La quasi totalité des syndicats intercommunaux excluent cette compétence dans leurs principes constitutifs. Ils ne créent pas de transfert politique majeur. GILBERT et

GUENGANT (1992) montrent comment en ne résolvant pas ce problème, l'Etat accroît d'autant la dispersion des situations sociales, les écarts de la richesse fiscale, la disparité des besoins budgétaires, voire celle des coûts de fourniture des services publics locaux, donc l'inégalité spatiale vis-à-vis de la richesse fiscale.

L'absence de pouvoir fiscal autonome qui résulte de la dépendance des groupements par rapport aux décisions communales limite la légitimité fonctionnelle de l'intercommunalité en matière touristique. *Si l'aménagement touristique consiste désormais, pour les collectivités, à mobiliser des moyens financiers locaux, il faut reconnaître que la politique de l'intercommunalité lui a tourné délibérément le dos pendant des décennies.*

### **Les effets de la loi Chevènement de 1999**

La loi du 12 juillet 1999 a mis fin à cette incohérence de politique publique. Elle rétribue l'effort local par des moyens budgétaires affectés en fonction des regroupements et prélevés au détriment des collectivités qui ne font pas l'effort de se regrouper. Elle permet de proposer deux types d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire disposant d'une plus grande autonomie fiscale (ils votent directement les taux sur le territoire de l'établissement, ce qui signifie que les communes ayant les bases d'imposition les plus élevées contribuent désormais davantage au financement commun) ; par ailleurs, la communauté de communes peut opter pour la taxe professionnelle unique en remplacement des taxes additionnelles sur les quatre impôts locaux.)

Selon un schéma classique, la loi renforce la solidarité urbaine en créant des *communautés d'agglomération* regroupant 50.000 habitants au moins autour d'une ville - centre de 15.000 habitants. Trois critères permettent d'identifier ce nouveau concept juridique d'agglomération : *le bassin d'emploi*<sup>82</sup>, *l'existence d'un espace territorial homogène* (au moins 50.000 habitants), un champ de compétence qui favorise *l'intercommunalité de projet*. La construction, l'aménagement, l'entretien et *la gestion d'équipements culturels et sportifs* d'intérêt communautaire fait partie des compétences à choisir parmi les cinq proposées. Ces communautés d'agglomération bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement de 250 francs par habitant (art. 105), soit le double de ce qui était versé aux communautés de villes.

Par ailleurs, la communauté de communes devient l'établissement public de coopération intercommunale par défaut. *Le principe de continuité territoriale, fondamentale en tourisme, est affirmé pour la première fois.* La production du territoire touristique est désormais possible et facilitée.

Le législateur a par ailleurs multiplié les mécanismes qui doivent rendre difficile aux communes de rester à l'écart de la marche vers l'intercommunalité. De nombreuses dispositions financières démontrent le volontarisme de l'Etat et son souci de redessiner la carte communale par l'aide financière. L'action touristique locale n'y échappera pas, d'autant qu'elle peut également s'appuyer sur la nouvelle politique des pays qui complète le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale.

---

<sup>82</sup> l'aire urbaine est un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain qui rassemble au moins 5.000 emplois et par des communes rurales dont au moins 40 % de la population résidante ayant un emploi travaille dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci

- 4122. Que peut attendre le service public touristique local du « pays » ?

Un rapport ministériel<sup>83</sup> constatait en 1995 que 72 % de la fréquentation touristique n'intéressait environ que 20 % du territoire et que sur les 320 millions de francs de dépenses touristiques évaluées en France, 22 % seulement bénéficiait à l'espace rural.

C'est dire l'extrême dilution du tourisme rural et, par voie de conséquence, sa faible polarisation. Qui dit concentration faible dit effets économiques et « externalités » insuffisants pour que le tourisme d'espace représente une vraie "industrie touristique" productrice de développement durable, comparable à celle du littoral, des stations de montagne, des "resorts"<sup>84</sup> et parcs à thème.

Si l'augmentation de la fréquentation en espace rural constatée ces dernières années (+ 10 % en 5 ans) a induit une augmentation de la dépense touristique de près de 8 milliards de francs et le maintien de 10 000 emplois, la disproportion entre la fréquentation et les revenus générés par les stations touristiques de rang international et ceux de l'espace rural reste flagrante.

Les enjeux du développement du tourisme vert sous tendent donc la mise en œuvre de moyens adaptés à ses spécificités et à l'adéquation de l'offre à la demande. Les études de cas réalisées<sup>85</sup> sur les capacités d'accueil, la création de produits et d'activités nouvelles montrent que *quatre stratégies différentes ont des impacts positifs sur le revenu touristique rural* :

- l'aide renforcée à la structuration locale, au conseil de terrain, à la création de circuits, de produits, à la formation des prestataires, aide qui suppose la constitution de véritables réseaux et le financement de la prise en charge de techniciens du tourisme, que les finances locales des communes rurales ne peuvent actuellement pas supporter isolément ;
- la mise en cohérence des actions départementales, notamment en termes d'image et de notoriété : un pays, une région verte ne s'arrête pas, pour le touriste, à une limite cantonale, et encore moins départementale. La segmentation de l'idée que l'on se fait d'une micro-région est préjudiciable à sa commercialisation : le "pays" touristique est une nécessité incontournable ;
- le nécessaire lien à établir entre les stations - notamment du littoral, mais aussi des villes et des parcs à thèmes - et l'arrière-pays rural : trop peu de campagnes profitent actuellement de la promotion qui pourrait être faite en complémentarité de celle de la côte ou des cités. Décloisonner les tourisms permet de mieux résister à la concurrence internationale. Seule l'intégration territoriale assume ce decloisonnement.

---

<sup>83</sup> Rapport Descamps, op. cit.

<sup>84</sup> Voir glossaire

<sup>85</sup> Voir bibliographie technique

- l'allègement des corporatismes dans le soutien aux projets est conditionné par l'ouverture des territoires et des champs socio-spatiaux qu'ils les construisent.

- a) Les "pays" touristiques : une "construction" différenciée du territoire

Le "pays", territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, est dorénavant le lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socio-professionnels, des entreprises, des associations autour d'un projet commun de développement touristique.

1. le "pays" touristique est d'abord une construction sociale locale

"Vivre au pays" représente en 1970 une revendication identitaire et culturelle qui marque le débat sur la modernisation du pouvoir local et les logiques d'aménagement. Le concept prend de l'ampleur après la crise de 1973, conséquence de la fragilité structurelle des unités économiques fortement intégrées et concentrées dans les zones urbanisées. L'ampleur du chômage remet en cause les modèles de croissance, les modes de production dominants. Dans les campagnes, l'idée du "*small is beautiful*", de la mise en valeur des potentialités locales comme réponse aux effets conjugués de la crise et de l'exode rural devient la référence du développement la plus communément partagée, y compris en matière d'accueil de vacanciers.

Son extension se réalise progressivement au gré des préoccupations locales: à l'occasion de demandes de subventions pour les équipements productifs, contre l'étiollement des zones défavorisées, au cours de la mise en place des réseaux intercommunaux. L'intervention de l'Etat facilite la diffusion du concept dans les campagnes, puis son appropriation par des couches sociales toujours plus larges : le « *mouvement des pays* » est lancé. En effet, le « *mouvement des pays* » est l'expression de trois systèmes symboliques qui s'inscrivent dans un champ de négociation pour la liberté locale de production de services nouveaux :

1. Le sentiment d'appartenance culturelle à un système social particulier engendre une revendication identitaire de nombreux groupes sociaux ruraux confrontés au tourisme : en prenant conscience de la "spécificité" de leur mode de vie dans l'ensemble culturel européen, ils s'attachent à préserver leur organisation, les liens de solidarité qui les unissent, l'existence d'un ordre et d'une évolution propres à la société locale. Ce mouvement de liberté, largement segmenté en unités géographiques de taille fort différentes, prend conscience de la puissance de ses revendications, de l'emboîtement nécessaire de ses réseaux et de la singularité de l'espace ainsi "construit" comme référence à d'hypothétiques racines

en 1983, à l'échelon français (Etats généraux de Mâcon), en 1988 à l'échelon international (Colloque de Montréal, entre autres).

2. D'autre part, la lente évolution du contexte politique local qui a préparé la décentralisation produit des pratiques d'intervention libérées des tutelles administratives. Le problème des moyens de mise en œuvre de cette liberté, c'est-à-dire ceux de la richesse fiscale ne sont pas résolus pour autant. Et là encore, l'action publique locale n'acquiert une reconnaissance et un cadre officiel que fort tardivement (en 1983) par le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités rurales.

3. Enfin, l'évolution du mouvement associatif et des techniciens du développement qui l'animent favorise considérablement l'émergence de *pratiques d'aménagement libres* de bon nombre de contraintes. Proches du pays, dont ils sont souvent issus, les "agents de développement" (ingénieurs, techniciens agricoles, diplômés de l'Université...) initient et suivent l'évolution des projets des entreprises agricoles, industrielles et commerciales, leur assurent une assistance, un conseil qui rendent vite ces hommes et ces femmes indispensables pour fédérer les initiatives.

Face à la contrainte économique, qui provoque inéluctablement déséquilibres et inégalités entre régions, la société locale ne cesse de se définir par les stratégies de diversité qu'elle met en œuvre face à l'optique longtemps monolithique de l'Etat : la première rupture conceptuelle sur la notion d'espace homogène infra-régional apparaît avec l'émergence de la revendication identitaire autour du pays.

La revendication culturelle et identitaire du "vivre et travailler au pays" y rencontre la composante économique du développement social et culturel. Le mouvement des pays qui en découle appelle de ses vœux une politique des pouvoirs publics qui détermine un équilibre adéquat entre revendications concurrentes portant sur la gestion du tourisme local. La montée de l'interventionnisme local consacre, dans l'après 68, l'adhésion des couches sociales modernistes rurales au développement des "zones fragiles".

## 2. le pays touristique est aussi une construction politique

La politique des pays a, en France, près de trente ans d'expérimentations et d'existence. Le tourisme a été un des moteurs de cette expérimentation, surtout depuis les années de crise de 1985-1995 où il fut proposé comme substitut des activités agricoles et rurales traditionnelles.

Jusqu'à la crise énergétique de 1973, les politiques d'aménagement des campagnes (90 % de l'espace français) s'étaient réduites à un ensemble de mesures et d'équipements qui accompagnaient la modernisation de l'agriculture et la mise à niveau des infrastructures des collectivités rurales (électrification, adduction d'eau potable, voirie communale). Toutes les politiques lancées par l'État depuis la



guerre jusqu'en 1960 répondaient à des impératifs de logique de reconstruction, de rattrapage d'équipement et de service à court terme, sans véritable projet dont on aurait étudié la cohérence à long terme entre les différentes composantes de l'espace social. Les pratiques qui s'instaurèrent pendant cette période marquèrent, pour quelques décennies, les modes d'intervention sur l'espace touristique : reproduction, à l'identique, de petits équipements (politique des gîtes, chambres d'hôtes, campings, tourisme à la ferme...).

Le Plan intérimaire de 1960-1961 affirma, à côté des mesures habituelles en faveur de l'habitat rural, des équipements collectifs et du tourisme, la volonté d'intégrer ces diverses activités dans les programmes d'action régionale qui *"devront assurer le maintien ou la création de structures agricoles adaptées aux productions régionales à développer et susceptibles de procurer de l'emploi, dans les meilleures conditions de productivité, à un maximum de population active agricole, dresser un inventaire des ressources et possibilités de production avec l'indication des vocations naturelles et des moyens économiques et humains dans les petites régions agricoles"* ; le IVe Plan (1962-1965) repris les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 et l'intégration des logiques de croissance par restructuration agricole, avec ses conséquences humaines (*"diminution prévue, acceptée, humanisée"* de la population agricole). Il mentionna, pour la première fois le tourisme à promouvoir. Le Ve Plan (1966-1970) établit pour la première fois une *relation entre planification et aménagement touristique local*.

Le *Pays d'accueil*, inventé par le VIIe Plan, correspondait au regroupement de 4 à 6 cantons présentant une certaine homogénéité touristique. Issu de l'expérimentation de la DATAR sur les « petites villes » et « pays » en 1975, cette structure peu formelle s'appuya néanmoins sur l'existence d'un regroupement légal de communes, syndicat intercommunal, communauté de communes. La mise en place des pays d'accueil s'est alors faite en prolongation d'un plan d'aménagement rural ou d'un contrat de pays ou de ville moyenne.

Depuis la décentralisation, les politiques des Pays d'accueil ont été mise en place dans les procédures de Contrats de plan Etat-Régions. Les contrats de pays d'accueil, pluriannuels, portant sur la mise en valeur des ressources touristiques d'un ensemble de communes, ont permis de doter certains de ces pays de moyens financiers plus importants. Les Pays d'accueil sont parvenu à créer une dynamique locale, en particulier en permettant la mise en place d'"assistants de pays" à la fois animateurs et techniciens, personnels de contact professionnel pour les techniciens des administrations et des autres collectivités territoriales.

La fédération nationale des Pays d'accueil en dénombre 230. Leurs appellations se sont diversifiées avec le temps : les « stations-vallées », les « pays côtiers », les « unités de séjour touristiques » sont tous des pays d'accueil.

### Les “ pays touristiques ” : les procédures

Etablies par les Régions, bien souvent en liaison avec les Départements, les procédures de mise en œuvre de ces politiques "Pays d'accueil", leur nombre, leurs conditions et calendriers de réalisation varient d'une région à l'autre.

La procédure se décompose en 3 phases : un diagnostic préalable (6 mois à 1 an) qui permet la programmation, l'élaboration d'un programme pluriannuel par objectif (actions à mener), la réalisation et le suivi des actions.

### Les “ pays touristiques ” : les résultats<sup>86</sup>

La collectivité régionale affecte au contrat de développement touristique plusieurs objectifs qui se sont révélés parfois *contradictoires* : "outils d'aménagement du territoire régional", puis "principe d'organisation des producteurs touristiques", "aide à la commercialisation des produits touristiques" ont été tour à tour invoqués pour initier les actions programmées. Cette multiplicité des logiques, spécifique à l'aménagement rural, tient à la concurrence, toujours présente dans le management territorial régional, entre deux stratégies opposées qui fondent l'action des pouvoirs publics : l'intervention sur l'espace et l'intervention sur la filière économique. En conséquence, si la programmation - par appel à candidature aux Conseils généraux - est lancée dès 1984 dans l'optique d'une compensation spatiale, la procédure est mise au point en 1985, notamment au moment où intervient, dans le Grand Sud, l'élaboration du P.I.M. tourisme et la systématisation de l'affectation des fonds du FEDER dans presque toutes les régions. Ces deux fonds, d'essence sectorielle par nature, visent à professionnaliser des secteurs d'activité. Les objectifs de la politique des contrats de développement touristique s'en trouvent profondément modifiés : le contrat y est défini non plus comme une mise à niveau, un "rattrapage" d'équipements et de services touristiques, mais plutôt comme un *mode d'organisation des partenaires locaux* (collectivités locales, professionnels, associations...) qui conçoivent, contrôlent et gèrent les produits existants et qui établissent des relations *d'organisation* avec leur environnement pour leur promotion et leur commercialisation (adhésion aux *SERVICES LOISIRS ACCUEIL* des départements (S.L.A.), achat d'actions de commercialisation spécifiques par les Comités Départementaux du Tourisme ou les Comités Régionaux, "conventionnement" avec des agences de voyage et Tour-Opérateurs,...), c'est-à-dire la structuration de l'activité économique dans un espace régional, national, international.

Cette nouvelle cible suppose l'existence, dans les secteurs ruraux choisis, d'infrastructures d'accueil qu'ils ne possédaient pas toujours, pour la plupart : on compte assez peu de "pays" en France rurale disposant à la fois d'une palette suffisamment riche en hébergements diversifiés (hôtellerie classée tourisme, gîtes ruraux deux épis et plus, campings de qualité confortable) et pouvant à la fois accueillir une clientèle individuelle et une clientèle de groupe, des gammes étendues d'activités de loisirs sportifs et culturels (activités nautiques, archéologiques, muséographiques, musicales,...) et de nombreux services collectifs mis à disposition des touristes (garderie d'enfants, transports collectifs inter-sites,...).

Certes, l'objectif visé par les politiques des “ pays d'accueil ” suppose un principe de distribution spatiale qui n'est pas nécessairement incompatible avec le développement

<sup>86</sup> Vles (V), 1988, Contrats de pays d'accueil et aménagement du territoire aquitain, op. cit.

touristique rural : vouloir organiser des professions par la mise en place de stratégies commerciales capables de drainer des clientèles ciblées est un moyen astucieux d'assujettir *le principe de compensation à la volonté locale*. Cependant, il convient pour cela que le choix des lieux respecte *les niveaux de possibilité en gisements touristiques*, la potentialité de mise en œuvre par les pays ruraux d'une certaine efficacité. Souvent, seuls quelques pays pressentis par les régions disposent d'atouts suffisants, d'une offre touristique susceptible de transformer l'aide octroyée en production de services touristiques adaptés au territoire local. Le choix des lieux a été très souvent le fait des conseils généraux qui ont cherché à couvrir, pour des raisons électorales évidentes, l'ensemble de leur territoire. Les départements ont donc souvent délimité des pays très étendus, pas toujours touristiques, afin que le maximum de *cantons* soit dans la position de pouvoir bénéficier des subventions départementales, régionales, voire au-delà.

Les nouveaux "pays" sont-ils plus productifs ?

L'avant-projet du Schéma National d'Aménagement du Territoire, qui avait fait l'objet d'un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire spécial à Auch le 10 avril 1997 et qui prévoyait la création de 300 à 400 "pays", puis la «loi Voynet» de 1999<sup>87</sup> ont relancé la politique des pays. L'application du texte, qui attaque le découpage cantonal et les politiques traditionnelles des Départements, a pris beaucoup de retard depuis la promulgation de la première loi d'orientation du 4 février 1995 (« loi Pasqua »). Il faut dire que l'esprit de ces lois s'attaque directement au schéma centralisateur classique et s'appuie sur le dispositif "pyramidal" de la planification décentralisée. Les nouveaux textes privilégient le pays, échelon territorial "*d'initiative et de développement*", comme "*espace pertinents d'intervention et de contractualisation pour la programmation des actions de soutien au développement économique et social*".

Adoptée définitivement par les députés le 16 juin 1999, la loi Voynet<sup>88</sup> fait du pays un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui devrait faciliter la coordination des initiatives des collectivités, de l'Etat et de l'Europe en faveur du développement touristique local.

Cette réforme consacre une nouvelle organisation du territoire basée sur la *contractualisation de projets*. Son objectif est de fédérer les projets sur ce territoire en offrant de nouveaux moyens d'expertises et d'ingénierie et d'y inscrire une charte de développement. La mise en réseau des informations culturelles et touristiques y est l'action la plus efficace<sup>89</sup>.

Les applications en cours permettent effectivement aux destinations locales:

- de privilégier la notion de "pays" comme espace de programmation des projets de développement, plutôt que la notion de bassins de vie et de cantons, jugés trop petits. Cependant, le pays n'est ni une circonscription administrative ni une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le pays s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination,

<sup>87</sup> Loi d'orientation du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire

<sup>88</sup> Loi d'orientation du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire

<sup>89</sup> DUMAS (L). 1999. Rapport de stage sur le Pays « Têt-Riberal-Haut Conflent-Conflent-cerdagne-Capcir et haut Fenouillèdes », IATU, Université Bordeaux 3, 33607 Pessac cedex, 42 p.

d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent.

- D'insister sur l'initiative locale et le volontariat : l'initiative de la création d'un pays relève de communes ou de leurs groupements. Un pays se fonde par conséquent sur le volontariat local. Il a besoin de rechercher, dès sa création, l'adhésion la plus large des collectivités locales dans la mesure où sa charte doit être approuvée par l'ensemble des communes. De nombreux Conseils généraux font actuellement le pari que les pays vont émerger : il repositionnent les aides et les services du département dans cette optique et souhaitent contractualiser leurs aides sur la base du découpage nouveau des pays. Cet aspect financier aidera certainement à la structuration de cet échelon de réflexion et de programmation.

- *b) un espace de gestion du projet touristique local*

La définition "usuelle" d'un pays est celle d'un *espace géographique à forte cohésion historique, économique, culturelle et sociale, librement défini par les élus locaux qui associent dans leur démarche les socioprofessionnels et les associations afin de se doter d'un projet global de développement sur plusieurs années*. Il est fait d'histoire, de solidarité, d'appels téléphoniques, de fréquentations d'équipements ou de services collectifs : l'exploitation touristique y a toute sa place.

Le "pays" sera, à l'image du *kreiss* allemand (1.000 km<sup>2</sup>, 100.000 habitants maximum), un espace de réflexion et de programmation *a priori* plus large, plus cohérent que le syndicat intercommunal, *pertinent pour porter une réflexion plus générale sur le devenir touristique*. Il n'y a pas de coïncidence entre le pays et les structures de coopération intercommunale : le pays n'a pas vocation à devenir une structure administrative nouvelle se superposant aux structures existantes.

Autre évidence relevée sur le terrain, *le pays se constate dans l'exposé de sa différence*. Ce ne peut être un instrument imposé : si la solidarité sur le territoire n'est pas ressentie, il n'y a pas de "pays" possible :

- c'est un espace où s'affirme la volonté de travailler ensemble = il est *"support de développement touristique", "créateur d'emplois"* ;
- c'est un espace où la réflexion sur les services publics de proximité prend tout son sens, il est *"économe des deniers publics"* Les Commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics qui ont pour charge de définir les schémas départementaux de services publics s'appuient désormais sur la constatation de ces volontés locales.

Le rôle des élus, dans la *différenciation locale*, est réaffirmé : ce sont *"les élus qui incitent les personnes morales et physiques de droit privé à se joindre à eux"*. Ce sont eux qui définissent un projet commun de développement. Ce sont eux, encore qui, au sein de la Commission départementale de coopération intercommunale, sont chargés de *constater le "pays"*. Les élus municipaux sont présents dans tous les pays, soit en tant que représentant de leur commune, soit en représentant des structures intercommunales auxquelles ils adhèrent.

Les maires placent le développement économique au cœur de leurs préoccupations (sondage BVA de novembre 1996). Pour mener à bien cet enjeu, ils souhaitent valoriser le territoire de leurs communes et soulignent la nécessité d'organiser le développement autour d'espaces cohérents. Une majorité d'entre eux estime que le pays est un territoire approprié pour l'élaboration d'un projet de développement (57 % le voient comme un territoire pertinent, 24 % plutôt pas, 9 % pas du tout). En mai 2000, le Conseil général de la Gironde a décidé d'aider les territoires du département à se constituer en pays. Une occasion de mettre en place à leur intention des contrats globaux de développement, sur fond de réorganisation des services. Car la réforme des "pays" devient pour le Département un enjeu de développement du territoire, mais aussi un enjeu interne : le portage des pays va lui permettre de revoir la façon dont ses services abordent le traitement des dossiers tant du point de vue administratif que financier. Le Conseil général a donc proposé aux sept territoires girondins susceptibles de constituer un "pays" des *contrats de développement durable qui intégreront la dimension touristique*.

Les espaces intercommunaux de développement touristiques actuels deviennent donc peu à peu *des espaces de gestion de la différence*, issus d'une démarche volontaire et collective des populations résidentes et ne sont plus seulement *des espaces vécus*. Les réalisations des contrats de développement, de pays d'accueil, de séjours organisés (P.S.O.<sup>90</sup>, U.S.T.<sup>91</sup>, etc) se sont appuyés sur ces nouveaux territoires de gestion.

Le projet de "pays" inscrit dans la « loi Voynet » renforce ce point fondamental. Sur le terrain, cependant, ce texte doit encore faire la preuve de son adaptabilité aux techniques de développement touristique du territoire : l'enjeu est d'atteindre les résultats des 326 *kreiss* et 110 agglomérations allemands, des *districts* et *pays* italiens, des 322 districts ruraux et 36 districts urbains du "*physical planning*" anglais.

---

<sup>90</sup> Pôles de Séjours Organisés, en Gironde (Aquitaine)

<sup>91</sup> Unités de Séjours Touristiques (Midi-Pyrénées)

Le tourisme est donc *coproducteur d'un nouveau territoire local*. Il induit des stratégies de développement intercommunal qui transcendent le cadre de gestion classique de l'aménagement. *Les loisirs*, qui sont passés d'une valeur périphérique et secondaire dans les sociétés productivistes et industrielles au rôle central qu'on leur reconnaît aujourd'hui, *génèrent de nouvelles formes de dynamiques socio-spatiales et participent à la structuration du territoire*. Un pôle touristique littoral, par exemple, c'est avant tout un groupement de communes littorales ainsi que leur arrière-pays immédiat, le tout formant une zone d'attraction touristique organisée autour d'un ou plusieurs noyaux urbains ayant une notoriété ou une vocation internationale. Le tourisme y est la première richesse, qui structure les dynamiques sociales, économiques et culturelles locales.

#### L'exemple du SIVOM COTE SUD des Landes

A l'image de l'ensemble des sites, stations et zones d'attraction touristique, le pôle littoral Landes Côte Sud est constitué de quatre stations balnéaires : Seignosse Le Penon, Hossegor, Capbreton et Labenne. La population résidente est de 17 000 habitants en 1999, la population touristique est estimée à 297 000 personnes. Le volume global des dépenses effectuées par les touristes s'élève à plus de 750 millions de francs, soit 37% des dépenses touristiques sur le littoral landais.

Le succès de la destination (zone géographique où se déroule un séjour, un voyage) Landes Côte Sud réside dans une configuration urbaine similaire. En effet, les quatre stations, très proches géographiquement (voire sans discontinuité urbaine dans le cas de Capbreton - Hossegor), proposent un cadre de séjour (animations, environnement...) applicable à l'ensemble du territoire. Le domaine balnéaire continu et unique constitue un produit "solidaire" aux yeux des publics. Cette continuité déclenche la destination. L'offre y est complémentaire tant au niveau de l'hébergement que des loisirs ou des pôles d'animation et commerciaux. Le point fort réside dans un **continuum** d'environnement de qualité, très attractif, le patrimoine naturel et forestier couvrant plus de la moitié du territoire du **SIVOM Côte Sud**<sup>92</sup>. Enfin, l'ensemble du domaine balnéaire est associé à une image « surf » très forte. Les lieux de pratique sont innombrables sur 20 km de côtes et de qualité. Hossegor est presque mondialement connu et organise, avec Capbreton, des compétitions internationales et des manifestations proches de la glisse.

Les équipements qui attirent et motivent la destination s'étendent et sont gérés par des communes différentes : le port de plaisance, les plages et les fronts de mer, les forêts et les lacs, les équipements sportifs (stades, golfs, frontons), les lieux de spectacles et d'animations (places, salles, arènes), les équipements récréatifs (casinos, parc aquatique), les lieux de visite liés aux milieux naturels (Ecomusée de la mer, parcs animaliers). Les espaces et les équipements en relation avec les activités sportives et les loisirs sont

<sup>92</sup> Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple : créé dès 1954 à l'initiative de Capbreton et Hossegor pour valoriser leur potentiel touristique, il regroupe ces deux communes et celles de Seignosse et d'Angresse (commune rurale en retrait du littoral).

prépondérants sur le territoire Landes Côte Sud. Les acteurs locaux ont bien cerné l'enjeu : proposer une gamme de loisirs diversifiée en toutes saisons.

L'alliance du tourisme et du sport est un facteur important du développement du territoire sud landais. Elle ne doit pas être perçue isolément, mais à travers divers facteurs à prendre en compte par une approche globale et réaliste, de l'action à mener : relation zone urbaine / zone littorale, aménagement et occupation de l'espace, respect de l'environnement, possibilités d'accueil et d'animations, développement économique et culturel. Un espace littoral ouvert aux activités de tourisme et de loisirs est le résultat d'une interaction entre les clients et les offres de service. Or le client participe à la production de cette offre de service autant que les acteurs du lieu, prestataires du service, en utilisant comme support physique, son territoire. En matière de tourisme de nature, la destination prime souvent sur l'activité. C'est la localisation qui est d'abord choisie. Le touriste vient avant tout sur la côte sud landaise puis examine la palette des loisirs que permet la destination sélectionnée.

La conception des installations intègre ces données multiples et ne peut pas être ramenée à de simples logiques communales, ce qui entraîne la prise en compte d'éléments nouveaux dans la programmation<sup>93</sup>.

Au-delà des notions de *fonctionnalité* et de *polyvalence* qui se posent en termes nouveaux, la *question de l'intégration est donc aujourd'hui déterminante* dans le développement touristique. Chaque espace touristique ne peut pas être considéré comme isolé des éléments d'une politique d'ensemble. Pour participer à la vie sociale, renforcer et valoriser l'image de certains secteurs, il doit être conçu en fonction de l'effet vitrine qu'il sera susceptible de produire. Le choix du lieu d'implantation est, à ce niveau, décisif dans un *système spatial de réseau* qui transcende les limites communales.

Le développement local du tourisme, précisé par la loi Mouly de 1992, repose sur des champs de compétences qui favorisent l'intercommunalité de projet. C'est donc naturellement dans *les espaces de solidarité de production* que le tourisme est fondé à trouver à la fois son financement et son territoire d'application.

---

<sup>93</sup> Lasserre (B), 2000, op. cit.

#### ***4.2. La transformation des organismes de gestion du service public touristique local***

L'évolution stratégique de l'administration du tourisme local ne s'est pas faite seulement dans ses limites territoriales. Elle touche également les modes de gestion dont les plus traditionnels (les Offices de tourisme) se trouvent désormais concurrencés dans leur possibilité d'intervenir sur des missions nouvelles de développement

Les causes en sont externes : la conquête des marchés européens et extra européens donne lieu à des batailles commerciales sévères, dans un climat de concurrence forte des territoires. L'efficacité économique leur interdit désormais de disperser leurs crédits selon des critères de représentation ou de promotion institutionnelles. Elle exige des efforts financiers et humains concentrés sur un nombre limités de destinations, sélectionnés en fonction de leurs atouts réels, de leur potentiel de développement sur des créneaux du marché des loisirs porteurs d'avenir.

La recherche de performances et de capacité d'adaptation des produits locaux aux marchés internationaux sous-tend des formes nouvelles d'organisation et d'intervention du service public touristique local. En voici quelques modèles. Ils ont su, avec succès, sortir de la complexité, des recouvrements de compétences et de moyens mis en exergue dans le système classique de production du développement touristique local tout en maintenant la mixité des interventions publiques et privées propre au secteur : ces nouvelles politiques d'aménagement et de développement touristiques ont su sortir de l'ambiguïté sous des formes originales qui dessinent les modes d'intervention de l'avenir.

Les exemples cités ici ne sont pas choisis au hasard : les territoires touristiques vivent et meurent comme tous les territoires, et il n'est pas étonnant que la naissance de nouveaux territoires touristiques (la Côte d'Opale, l'Alsace) corresponde à des moyens d'action nouveaux, forts, modernes, tandis que régressent les portions de l'espace social figés dans l'immobilisme (une partie de la Vendée, de l'Aquitaine, des massifs français).

En n'assumant ni les missions d'exploitation du patrimoine et des équipements touristiques, ni la mise en place des Plans « Qualité » et des labels, ni l'observation économique, en ne mettant pas en place des politiques commerciales adaptées et une centralisation de l'information sur les disponibilités d'hébergements et de produits, un nombre croissant d'Offices de tourisme se marginalisent, ne savent pas se rendre indispensables pour accompagner l'émergence des nouveaux territoires : ils ne savent, ne veulent ou ne peuvent<sup>94</sup> s'adapter aux nouvelles nécessités du développement touristique local.

Les Offices sont aujourd'hui « débordés » sur ces compétences par de nouvelles structures, plus souples, plus modernes, plus ambitieuses et qui ont l'avantage de couvrir des territoires beaucoup plus vastes, donc plus adéquats pour promouvoir des politiques réceptives et de destination adaptées aux marchés.

---

<sup>94</sup> Les chapitres précédents ont montrés que les communes ne délèguent pas facilement ces compétences aux Offices pour des raisons qui tiennent aux conditions de l'exercice du pouvoir et du contrôle des actions au sein de ces structures.



#### 4.2.1. Le Groupement d'Intérêt Public Local, nouveau mode de résolution des conflits de recouvrement de compétences

Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) est un instrument de régulation local extrêmement efficace pour faire face aux développements de territoires complexes. Il prend de plus en plus d'ampleur depuis que la place de l'Etat dans l'élaboration des politiques publiques n'est plus prépondérante. L'Etat lui-même promeut cet instrument depuis qu'il peine à imposer ses propres décisions au niveau local face à de nouveaux acteurs qui revendiquent le droit de parler, eux aussi, au nom d'un intérêt général local. Cette dimension est fortement présente dans les cas de mise en place de parcs naturels, de grands équipements ou de services collectifs publics ardemment défendus par des entreprises ou des associations. Les conflits d'intérêts sont certes très présents au sein des GIP entre les différents acteurs : les collectivités locales y revendiquent un pouvoir décisionnel fort, les associations d'usagers souhaitent faire valoir des droits souvent antagonistes, la position de l'Etat est généralement ambiguë, car l'Etat est aussi représenté par des élus locaux.

##### **Le GIP des Calanques**

Le GIP des Calanques a été mis en place en décembre 1999. C'est le premier GIP à s'être constitué pour la gestion et la protection globale d'un territoire touristique.

Les calanques entre Marseille et Cassis sont en fait de petites montagnes très touristiques dont les problèmes de gestion et de protection comportent une partie terrestre et une partie maritime. Sur fréquentée par les promeneurs, chasseurs et plaisanciers, la destination devait être gérée, protégée, développée. L'essentiel du problème auquel les différents acteurs étaient confrontés vient de l'éclatement de la propriété foncière du site. Six propriétaires différents doivent coordonner leurs actions : la Ville de Marseille, la Ville de Cassis, le Conseil Général des Bouches du Rhône, E.D.F., le Conservatoire du Littoral, l'O.N.F. et quelques propriétaires privés.

Pour gérer les Calanques de manière coordonnée et pérenne, plusieurs solutions ont été envisagées et discutées : réserve naturelle, parc régional, parc national. La solution du G.I.P., autorisée par la « loi Barnier » de 1995, a été retenue, car elle permet d'aller au-delà de la simple protection pour entreprendre la gestion des flux et des usages « économiques » du site.

Composé de trois collèges (un pour l'Etat, un pour les collectivités territoriales et un pour les associations), c'est un lieu de discussion, de négociation entre les différents acteurs ainsi regroupés dans et pour l'action.

*Cette nouvelle forme de mise en concertation modifie de manière radicale la place et le rôle du tourisme local dans la conduite des politiques publiques, jusqu'à présent confiné dans l'action associative.*

#### 4.2.2. Les Agences de développement touristique, outils opérationnels des collectivités locales

Sur des territoires de dimension inter cantonale (ou plus), disposant d'une intercommunalité renforcée, d'une organisation touristique déjà structurée par des Offices locaux, l'Agence de développement touristique est un nouvel instrument de commandement technique qui sert de médiateur entre de nombreux interlocuteurs :

- elle assure d'abord un soutien technique aux Offices de tourisme du secteur ;
- elle est l'outil technique des établissements publics de coopération intercommunale ;
- elle est l'interlocuteur privilégié des professionnels du tourisme et de l'ensemble des opérateurs auxquels elle apporte son appui porte en ingénierie touristique.

Ces organismes de coordination et de proposition en matière de développement touristique dépassent le cadre étroit des missions des généralement dévolues aux Offices pour l'exercice du service public touristique local. Les exemples de l'Agence de la Côte d'Opale (Nord - Pas de Calais), du Pays des Bastides (Périgord), du Pays Basque, du Béarn ne sont pas isolés et témoignent de la vigueur du paradigme du nouvel aménagement différencié du territoire touristique.

##### **L'Agence de la Côte d'Opale**

L'exemple de la Mission Côte d'Opale et de son Agence de développement est significatif. En 1995, le syndicat mixte de la Côte d'Opale ouvrait le chantier d'un schéma de développement touristique pour les secteurs de l'Audomarois, Boulonnais, Montreuillois, Calaisis, Dunkerquois, soit cinq arrondissements sur les deux départements. Outil opérationnel du Syndicat mixte pour la mise en œuvre du programme de démonstration et de gestion intégrée de cette zone côtière, l'Agence de développement touristique est créée pour coordonner toutes les actions publiques sur cette portion du littoral français. Cette association constitue un organisme de coordination et de proposition en matière de développement touristique et culturel sur le territoire de la Côte d'Opale dans les domaines :

- de la réflexion stratégique et de prospective concernant le développement et l'aménagement touristique et culturel des espaces littoraux du Nord-Pas-de-Calais : pays, agglomérations, villes, stations, espaces transfrontaliers ;
- de l'animation du volet littoral du Contrat de Plan Etat Région et du suivi des schémas touristiques, culturels et sportifs ;
- de l'assistance technique à maître d'ouvrage public pour ce qui concerne l'organisation territoriale du tourisme, la place du tourisme dans les documents d'urbanisme et notamment les Plans

d'Occupation des Sols, l'organisation d'évènements à caractère touristique, culturel et sportif, le montage de projets d'équipements touristiques publics, y compris dans la phase de maîtrise foncière, l'élaboration des cahiers des charges des « zones aptes à recevoir un aménagement et des équipements structurants », le pilotage des études de cadrage urbanistique et de produits; mais également les propositions de regroupement des Offices de tourisme.

- de l'assistance technique pour les projets touristiques publics et privés qui lui sont confiés ; il s'agit d'aider les opérateurs à définir leurs programmes d'actions pluriannuels : diagnostic touristique, stratégie de développement, plans d'actions, plans Qualité (accueil, espaces publics, écologie urbaine, plan de déplacements).
- de la prospection et de l'accueil d'opérateurs et d'investisseurs touristiques ainsi que de la promotion économique liée à cette mission ; ce sont les fonctions de développement économique de l'agence en tant que guichet unique d'accueil d'opérateurs touristiques. Elle coordonne cependant son action avec les autres organismes de développement du littoral : sélection des sites en adéquation avec l'opérateur, ciblage, sélection, choix et accueil des opérateurs en accord avec la collectivité locale d'accueil.
- de l'observation de l'évolution des marchés et de la fréquentation touristique en coordination avec le Comité Régional du Tourisme du Nord-Pas-de-Calais et les Chambres d'Industrie et des Services de Dunkerque, Calais, Saint-Omer / Saint-Pol, Boulogne-sur-Mer / Montreuil ;
- de la coordination des réseaux de filières touristiques prioritaires ;
- de la valorisation du capital culturel de la Côte d'Opale et de spécificités ;
- du développement des coopérations culturelles et d'ouverture sur l'extérieur.

Le Conseil d'Administration de cette nouvelle forme de production et de gestion d'un territoire touristique regroupe les deux Syndicats Mixtes de la Côte d'Opale, le Conseil Régional, les deux Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais, l'Etat, le Comité Régional du Tourisme, les deux Comités Départementaux du Tourisme, la Fédération Régionale des Offices de Tourisme, le Festival de la Côte d'Opale. Un accord sur un schéma de développement, un accord sur les structures, des interventions publiques importantes négociées et inscrites dans le contrat de plan Etat – Région : jamais le contexte d'aide à la naissance d'une nouvelle destination n'a été aussi favorable depuis les Missions interministérielles d'aménagement des années 70.

Ces structures opérationnelles nouvelles, qui sont l'émanation du «*small is beautiful*», présentent également l'avantage de mieux se faire entendre des territoires régionaux, national et européen. Portées par un organisme réputé compétent et pluri cantonal, les priorités touristiques locales sont intégrées dans les Schémas avec d'autant plus de facilité.

#### 4.2.3. Le schéma d'aménagement touristique, ou le principe de différence légitimé.

- 4231. Le Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs adapte désormais la politique régionale aux requêtes de son territoire.

La loi du 3 janvier 1987, portant création des Comités Régionaux du Tourisme, stipule que le Conseil Régional confie la réalisation du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs au Comité Régional du Tourisme.

C'est un document de planification spatiale, qui privilégie le *traitement inégalitaire* des territoires : cela signifie que lorsque le tourisme ne paraît être une bonne solution pour un secteur, il est préférable de chercher pour ce dernier d'autres leviers économiques. Cela signifie aussi que chaque type d'espace fait l'objet d'une identification de pôles prioritaires de développement et que *ceux-ci prouvent leur capacité à entraîner derrière eux le développement de leurs zones d'influence*.

C'est aussi un document de planification budgétaire, en général calé sur la durée du Contrat de plan, qui verrouille les conditions d'accès aux crédits d'équipement régionaux en évitant la dispersion et le saupoudrage classique. Cette planification budgétaire permet de *hiérarchiser* et de mettre en réseau *des territoires choisis pour leur potentiel*, mais aussi et surtout *l'effort* (budgétaire) qu'ils sont prêts à faire sur une durée pluriannuelle. Les Schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs permettent aux Régions qui s'en sont dotées de bénéficier, à tout instant, d'un « guide » de l'action touristique régionale, de donner une cohérence aux actions entreprises par ses outils techniques et administratifs directs (C.R.T., services régionaux du tourisme) et indirects (autres collectivités). La loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le tourisme entre l'Etat, la région et le département précise que dans chaque département, le Conseil Général établit un schéma départemental d'aménagement touristique qui « prend en compte les orientations définies par le Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ». Les deux exercices sont donc complémentaires et liés : ils visent à coordonner les interventions.

Quelques exemples d'application comparés (Nord-Pas-de-Calais, Région Centre et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur) permettent de comprendre les avantages d'un tel exercice et d'explicitier *le principe de différence* qui le sous tend.

Le Schéma Régional de Développement Touristique du *Nord-Pas-de-Calais* (1995) fait preuve d'une stratégie bien structurée tout particulièrement dans le domaine de l'approche territoriale concernant les Pôles, Villes et Pays d'Excellence Touristique. Le Schéma s'appuie sur 8 principes qui concrétisent les enjeux et objectifs définis. Les objectifs concernant la clientèle sont bien fixés, même si les cibles de clientèle par pays d'origine ne sont pas déterminés. Les secteurs de l'économie touristique et de l'organisation des acteurs font aussi preuve d'une démarche concertée et articulée. Les principales lacunes concernent la commercialisation et la promotion, car même si des stratégies sont fixées, leurs contenus ne sont pas précisés.

Par contre, ce schéma propose une véritable stratégie territoriale qui permette de *structurer les principales destinations* touristiques de la région Nord – Pas de Calais<sup>95</sup>. Les destinations bénéficiaires sont ciblées et nommées : villes, groupements de villes, pôles d'excellence, pays d'accueil. *La différence* dans la qualité et l'authenticité *fonde les choix des points d'appui forts* sur le territoire.

Le Schéma Régional de Développement Touristique de la Région Centre (1993) privilégie *l'intervention différentielle* sur les filières plutôt que sur les destinations. La stratégie est essentiellement basée sur la volonté de changer l'image de la Région de « pays de châteaux », afin de *mieux distribuer la fréquentation* sur l'ensemble des sites du territoire et de faire connaître *la diversité de ses produits*. La Région Centre a aussi réfléchi à une offre adaptée aux clientèles qu'elle cible : tourisme vert actif, de découverte ou de détente, en complément des visites culturelles des châteaux. La clientèle haut de gamme est principalement ciblée, et l'objectif est d'essayer de la retenir plus longtemps grâce à des activités et des hébergements de qualité. Des mesures sont également prises afin de mieux connaître la clientèle, avec l'élaboration d'un Plan Marketing. Les moyens affectés aux différentes actions stipulent les montants engagés. Huit domaines sur dix reçoivent des aides. Il s'agit surtout des hébergements (modernisation et création) et de l'accueil - information (signalisation, office de pôle). Des aides sont également attribuées aux domaines de la promotion, de la commercialisation, de l'animation mais aussi à l'organisation des acteurs et à la formation, ce qui est assez rare.

Le Schéma Régional de Développement Touristique de *Provence-Alpes-Côte d'Azur* (1997), élaboré avec l'assistance du Cabinet Détente, met au cœur de ses préoccupations deux priorités :

- prendre en compte les tendances d'évolution des comportements des clientèles ;
- baser la communication touristique sur l'identité régionale : qualité, environnement de la vie des produits touristiques.

Une seule action aborde l'économie touristique : la connaissance du nombre d'emplois. Les actions restent *peu précises en termes de stratégies locales*.

Ces trois exemples montrent la grande diversité de l'outil, selon l'utilisation que l'on en attend en termes de recherche d'équité territoriale : les *Schémas les plus fouillés interviennent avec discernement sur l'espace* et n'envisagent des actions de filière que lorsque la carence du secteur privé est révélée. D'autres se contentent de généralités floues permettant un arrosage à discrétion de crédits régionaux.

<sup>95</sup> Le Schéma régional du tourisme 1995 – 1998, Magazine du tourisme régional, n° 28, janvier 1996.

- 4232. L'élaboration du Schéma Départemental d'Aménagement Touristique intègre la nouvelle dimension des « pays », c'est-à-dire la *revendication de la différence locale*.

La loi prévoit que le Conseil Général puisse établir, s'il le souhaite, un Schéma qui prenne en compte les orientations définies par le Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

Comme pour le Schéma régional, le Schéma départemental permet :

- de décrire un *projet à long terme* de développement touristique. Ce projet doit s'insérer dans un environnement économique dont il faut tenir compte ;
- de mobiliser les fonds d'investissement relevant de nombreux chapitres budgétaires différents sur un faible nombre d'actions prioritaires ;
- de définir une planification spatiale et une programmation chronologique pluriannuelle;
- de communiquer efficacement auprès des partenaires (Région, communes) sur ces priorités et de fédérer les actions de ces collectivités.

On a vu que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires votée le 25 juin 1999 (« loi Voynet ») renouvelait en profondeur la conception des politiques publiques en mettant l'accent sur un mode de croissance de la société qui garantisse à la fois le progrès économique, social et la sauvegarde de l'environnement. Pour le Conseil général, il s'agit désormais de *favoriser l'égalité des chances* entre les territoires qui vont se constituer au sein de son territoire en finançant l'ingénierie sur la base d'une méthodologie nouvelle où la logique de projet l'emporte sur la logique de guichet : c'est un fait nouveau pour cette collectivité, qui opte pour une plus grande modernité dans sa gestion spatiale. L'organisation, la structuration et la commercialisation touristique se fait désormais au sein de « pays ». En Gironde, par exemple, ces « pays » passeront avec le Département un Contrat de Développement Durable censée assurer à la fois la *spécificité de chaque destination* et la « *continuité d'une politique d'aménagement concerté de l'espace départemental* »<sup>96</sup>.

Les exemples de schémas départementaux étudiés<sup>97</sup> au cours des années montrent clairement que *les Départements sont passés d'une logique politique de couverture systématique et égalitaire de leur territoire* (par exemple par les Pôles de séjours Organisés qui couvrent l'ensemble du département) *à une logique de reconnaissance des différences locales et des discontinuités territoriales*.

<sup>96</sup> Conseil général de la Gironde, délibération n° 00.0083 du 26 juin 2000

<sup>97</sup> Gironde, Landes, Lot, Charente, Deux-Sèvres, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Charente Maritime, Eure-et-Loir : Varakine, Reffay, Bourgeois, Cagnato, Gleye, Challine, Denechaud, Gion, Grohar, Solari, op. cit.

\*

\* \*

L'invention de nouveaux territoires touristiques, la mise en valeur des anciens sites tiennent en premier lieu à la qualité de leurs espaces publics. Réussir l'aménagement et la « mise en tourisme » d'un espace public ne s'invente pas. Il ne suffit pas d'ouvrir quelques sentiers de découverte, de baliser rues et chemins en boucles, d'ouvrir quelques espaces piétons ou encore de parsemer une place de bancs ou de réverbères pour créer un nouveau lieu touristique.

La réussite du développement touristique dans ces nouveaux territoires tient essentiellement dans la conduite et le traitement d'opérations que le touriste découvrira la plupart du temps tout seul, au gré de sa seule volonté de cheminement.

Les sites étudiés montrent que dans tous les cas les territoires ont pu répondre en relevant le défi de la globalité, en mettant en adéquation des savoirs disciplinaires spécialisés, fragmentés, en proposant des opérations transversales qui exigent des démarches pluridisciplinaires au sein de destinations nouvelles où les professionnels du tourisme et de l'urbanisme travaillent de pair.

*La mise en évidence de ces nouveaux modes de gestion ayant présidé à la planification du développement touristique du territoire pose cependant la question de l'intervention des concepteurs : on n'est pas sûr que les partenariats, les rencontres, les travaux communs soient issus de stratégies politiques raisonnées : l'étude de la plupart des cas cités montrent que le « bricolage » local est pour beaucoup dans cette richesse et que le rôle du technicien a prévalu, en la matière, sur celui du politique.*

## **Conclusion : hypothèses pour expliquer des praxis renouvelées**

L'examen de la production des services touristiques et de son rôle dans le développement du territoire donne un aperçu de *nouveaux modes de gestion du tourisme local* qui transforme considérablement le sens usuel de *l'aménagement du territoire*. L'analyse bouscule le paradigme selon lequel le développement des nouveaux territoires touristiques devrait copier le modèle classique qui présida à l'essor des stations de renom, modèle fondé sur l'équipement, l'organisation de l'espace et l'augmentation des parcs d'hébergement. La recherche montre des praxis nouvelles du développement touristique, plus axées vers l'économie soutenable, la maîtrise des flux maîtrisés, la négociation locale.

Le paradigme du service public touristique local comme outil d'aménagement du territoire fait l'éloge de la différence.

La voie de la *différenciation*, du *discernement* dans l'application du principe d'équité en aménagement touristique est aujourd'hui ancrée dans le territoire. La valorisation touristique des lieux est systématiquement fondée sur la cohésion sociale du système récepteur (ville, station ou pays d'accueil) plus que sur l'exploitation économique de filières dont il apparaît clairement que leur traitement en isolat ciblé par le marketing ne corresponde que très partiellement aux attentes de la demande. Le service public touristique local ne participe pas au mouvement de rupture entre économie d'une part, milieu et société de l'autre. La modernité, la gestion différenciée du service touristique local ne remet pas nécessairement en cause l'équilibre traditionnel qui a fondé un mode de vie ou une spécificité locale. *Mieux, ce mouvement en marche apparaît constructeur de différences puisqu'il valorise les collectivités et crée de nouveaux équilibres territoriaux, de nouvelles solidarités spatiales.*

*L'affirmation permanente de l'identité locale, la préservation des différences culturelles, des habitudes et modes de vie, le refus des imitations permettent actuellement de construire une offre originale alors que les caractéristiques de la demande restent souvent banales.*

La gestion du service public touristique local est un outil différentiel de développement du territoire qui permet de maintenir les capacités de charge à un niveau raisonnable. Les discontinuités spatiales produites donnent naissance à des polarisations et à des limites géographiques, à des "pays" structurés ou en voie de l'être rapidement. Souvent, ce résultat est dû à des territoires touristiques dans lesquels une gestion par *projet* a pu être menée à son terme

Les *partenariats* entre le secteur privé et le secteur public n'expliquent que partiellement la richesse de l'aménagement différencié du territoire. Si le service public touristique local semble majoritairement investi par le secteur privé, la commune demeure responsable devant ses administrés du bon fonctionnement et d'une exécution de qualité correspondant au coût supporté par l'utilisateur. Des partenariats *nouveaux* apparaissent qui répondent à des cycles longs et à des architectures complexes où l'investissement est nettement différencié des modes d'exploitation. Ces partenariats



témoignent ainsi d'une mutation de fond dans les financements et dans *la production de l'aménagement touristique du territoire*.

Les nouvelles *méthodes de gestion locale* du tourisme ne sont pas pour rien dans ce mouvement. La procédure de délégation du service public touristique local *présente, pour chaque territoire, l'opportunité de réfléchir sur « le fond »*, de se donner les moyens de bien évaluer le partenaire et de bien évaluer la rentabilité ou le coût d'exploitation du service public touristique. On a vu que les missions choisies localement relevaient de la médiation, au sens communicant du terme : médiation entre offre et demande, médiation entre stratégie municipale et celle des partenaires privés, médiation entre voyageurs et population locale. Et que *ce rôle de médiation conféré par le service public local vis-à-vis des clientèles était capital*. Le travail de promotion et de distribution, par exemple, fait intervenir une *différenciation* de la destination que le service public touristique local diffuse en jouant sur l'image du lieu. La *production et l'assortiment* révèlent la capacité de la collectivité locale à *travailler et présenter les avantages* dont elle dispose par rapport à ses concurrentes.

On est désormais en présence d'une *culture de la différence* dans l'aménagement du territoire, assez nouvelle en développement touristique en France, mais fondamentale et dont le service public local use pour individualiser ses atouts. Cette culture n'est pas celle de la technocratie organisationnelle de l'Etat français : c'est celle du local qui introduit dans l'offre touristique *des signes distinctifs de repérage*, de garantie, d'optimisation et de permanence – bref de *différenciation* - tout en réglant des dysfonctionnements très divers dans son organisation, dans sa relation au marché et son niveau de la performance.

Les démarches d'observation par des tableaux de bord, sans engendrer des travaux de production statistiques complexes, impliquent dorénavant les opérateurs locaux dans la production de chiffre et le suivi de l'activité. Ils garantissent ainsi le *positionnement différentiel* de la destination, *donnent une légitimité* à ses politiques : ce sont des instruments efficaces pour définir une stratégie *concertée* de développement des activités de loisirs, validée par *des objectifs négociés* dont on montre les résultats.

La grande variété des statuts de gestion du service public touristique local témoigne également du *principe de différence* : l'EPIC ou la Régie avec autonomie juridique et financière ne déchargent pas les élus locaux de la responsabilité politique de la gestion du développement touristique, ce sont des instruments modernes et efficaces. La SEM, pour sa part, reste très adaptée à la construction et à la gestion des équipements touristiques.

Les exigences de l'aménagement touristique du territoire, telles qu'elles émergent des destinations étudiées, s'expriment dans des principes fondamentaux qui témoignent d'un renouvellement démocratique local important :

- le principe *d'égalité de liberté entre collectivités* (opéré par la décentralisation et la répartition des compétences) assure aux territoires touristiques la libre possibilité d'utiliser des outils d'interventions renouvelés ; l'idée que le service public local intervienne avec discernement dans le développement touristique repose sur une égalité des droits des collectivités et l'objectif de la politique d'aménagement du territoire touristique est de laisser à l'initiative et aux efforts de chacune d'entre elles le soin de tirer parti des chances ainsi ouvertes
- l'exemple des Communautés de communes, des Agences, des G.I.P. territoriaux, des expérimentations des Villes et Pays d'Art et d'Histoire, des Schémas départementaux et régionaux en témoigne : le principe de *l'aide différenciée* maximise désormais non plus les espaces les plus défavorisés mais

la part qui revient aux territoires qui se donnent les moyens de leur stratégie en se regroupant

*Ces nouveaux principes d'intervention spatiale fondés sur le respect de la différence permettent de donner au service public touristique local un rôle déterminant dans l'aménagement touristique du territoire, non pas sur les probabilités d'accès, mais sur les possibilités d'accès à des positions privilégiées. L'objectif de l'aménagement du territoire étant désormais non plus de tendre à réaliser une impossible égalité des situations touristiques mais d'assurer pour toutes les collectivités une plus grande égalité des chances en laissant à l'initiative et aux efforts de chacune le soin de tirer parti des atouts et avantages ainsi donnés.*

Jusqu'à ce jour, on avait confié à l'aménagement touristique du territoire la mission de combler des inégalités de développement dans l'espace par l'investissement. Il semble que l'autonomie des pouvoirs locaux ait fait mieux en *favorisant l'équité dans les principes de fonctionnement du service public touristique*, en agissant avec discernement par rapport à ce dont disposent les collectivités les plus défavorisées par rapport aux plus favorisées.

Ce *paradigme d'aménagement du territoire revisité* se situe certes en marge de l'utilitarisme et du concept d'efficacité associés à l'aménagement « rangement » des années 1950 : *l'aménagement touristique du territoire, ne contribue pas à réaliser peu à peu l'égalité des situations.*

*Il vise simplement à assurer à toutes les destinations une grande liberté d'action en laissant à l'initiative et aux efforts de chacune le soin de tirer parti des chances ainsi données, et, par le principe de différence, en maximisant la part qui revient à celles qui font l'effort de se mettre en état de projet.*

## Glossaire

### Politiques publiques d'aménagement touristique

Politique est emprunté (v. 1268), par l'intermédiaire d'une forme de latin tardif *politice*, au grec *politikê* (sous-entendu *teknê*) "science des affaires de l'Etat, affaires de l'Etat" (...). Dès ses premiers emplois, la politique est entendue à la fois comme une science, une technique, un art et comme la pratique du gouvernement des sociétés humaines (...). Politique désigne en particulier une manière de gouverner, un type de gouvernement (1640) et, collectivement, l'ensemble des affaires publiques concernant le pouvoir et son opposition, **l'activité relative à l'exercice des pouvoirs dans un Etat** (1675).

Aménager a été formé de *a-* et du moyen français *ménasgier* "ménager", dérivé de *ménage* pris au sens particulier de "bois de construction, ustensiles de bois", sens très vivant au XVe siècle. Il a d'abord signifié "loger" (fin du XII e s.) et "pourvoir de bois pour réparer, construire" (1327). Il a donné *amesnagement* (1327) qui est passé de l'ancien sens de "construction" à celui de "**manière de disposer**" (1669), en particulier **dans un contexte administratif** (...)<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> REY (A). 1995. *Dictionnaire historique de la langue française*. Paris: Dictionnaires Le Robert nouvelle édition

### Structures institutionnelles du tourisme

Institut est un emprunt (fin XIIe s.) au latin classique *institutio* "disposition, arrangement", "méthode, doctrine, système"<sup>7</sup>.

En donnant un sens large au terme "institution" touristique, on entend par *structure institutionnelle*, les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que les organismes (de droit public ou privé) qui émanent de ces administrations et qui remplissent des **missions de service public touristique**.

Les **premières structures** préfigurant celles d'aujourd'hui sont apparues au XIX siècle, la première étant, semble-t-il, le **comité des fêtes de Gérardmer** (en 1875). Le premier **syndicat d'initiative** a fêté ses cent ans à la fin des années 1980. Il s'agit de celui de Grenoble, créé par les commerçants locaux dans le but de mieux accueillir et de fidéliser la clientèle croissante des randonneurs qui se rendaient dans cette région, attirés par l'alpinisme et la randonnée dans le massif du Mont Blanc.

L'Etat, quant à lui, a créé sa première structure touristique en 1910, **l'Office national du tourisme**, concrétisant sa volonté de donner une position favorable au Pays dans la compétition touristique naissante.

Par la suite, la volonté de mieux diffuser le tourisme dans le corps social a entraîné le développement d'institutions spécifiques, en particulier après la seconde guerre mondiale. La loi de 1936, créatrice du temps libre, a joué un rôle important dans le développement du tourisme dans le pays, en provoquant un accroissement d'un million du nombre de Français partant en vacances, mais c'est en réalité la mise en place d'aides, à la pierre et à la personne (le chèque vacances par exemple) et d'institutions relatives aux interventions économiques et sociales qui ont permis depuis 50 ans l'essor du tourisme intérieur. La **politique d'aménagement touristique du territoire** (en particulier littoral et montagne) conduite à partir des années soixante et pendant 25 ans environ a contribué à augmenter fortement le volume de l'offre et a aussi facilité la venue des clientèles étrangères. Depuis le IXème Plan, l'implication des collectivités territoriales accompagne l'engagement financier de l'Etat dans le domaine du tourisme (en particulier à travers les contrats de Plan). Les grands programmes d'aménagement nationaux des décennies soixante et soixante-dix ont été remplacés par des actions coordonnées Etat-Régions. Le désengagement financier de l'Etat s'est accompagné d'une implication plus grande des collectivités territoriales, mais aussi d'aides importantes en provenance de l'Europe.

### Le territoire, la station touristique et le “ resort ”

*Station est un emprunt (v.1170) au latin classique statio “ position permanente ”, “ lieu de séjour ” (...). De l'idée de “ halte ” vient l'emploi littéraire (1636) pour “ lieu où l'on s'arrête, que l'on visite ” (...). Une spécialisation aboutit au milieu du XIXe s. à l'expression **station thermale** “ installation et séjour près d'une source thermale ” (1860) puis “ lieu où l'on prend les eaux ”<sup>7</sup>.*

Dans le langage des professionnels du tourisme, le concept de *station touristique* n'est pas dénué de toute ambiguïté. En effet, petite ou grande, la commune touristique accueille des voyageurs pour des arrêts de courte ou de longue durée. Les professionnels du tourisme la nomment couramment station lorsque le touriste peut y trouver un hébergement et les services nécessaires à son séjour.

La station tire son originalité économique du processus inversé qui lie la consommation touristique au déplacement des consommateurs vers le produit à consommer. La station touristique est donc, en termes économiques, d'abord un système territorial de production et de distribution de biens et services de loisirs : unité spatiale organisée d'hébergements et d'équipements offrant un ensemble de prestations généralement diversifiées, c'est à la fois **une ville** (voire un bourg) qui fait l'objet **de politiques d'aménagement et d'urbanisme touristiques** et un **pôle de vente de services** regroupant des entreprises variées. La station offre des activités de loisirs fondées sur la mise en valeur de ressources locales (balnéaires, de ski et d'alpinisme, de thermalisme, de pays rural, patrimoniales et culturelles, d'affaires ...) En termes d'aménagement du territoire et de planification économique et sociale, c'est à cet échelon qu'est effectivement organisé le tourisme et qu'il produit une valeur ajoutée. Il contribue à y polariser l'urbanisation et à y créer de la valeur ajoutée. Les villes ou les agglomérations “stations touristiques” offrent les fonctions de service et de commandement nécessaires à l'extension de l'activité touristique.

Depuis la loi Mouly de 1992, la commune est juridiquement fondée à exercer les missions du service public touristique local et, éventuellement, à en déléguer la gestion. Les missions d'accueil, d'information et de promotion de la station lui reviennent de plein droit. Cependant, la collectivité locale n'étant pas une structure de droit privé, la municipalité n'a pas autorité sur les opérateurs économiques et sociaux qui résident sur son territoire.

Sur un plan strictement juridique, le terme de **station classée** recouvre une catégorie juridique de commune associée à une série d'appellations diverses définies aux articles L. 2231 et R 142 et 143 du Code des Collectivités Territoriales. Ce classement, qui ne concerne pas – loin s'en faut – toutes les stations touristiques, est destiné à faciliter la fréquentation de la station et de permettre son développement par l'octroi d'une appellation (label de station hydrominérale, climatique, uvale, de tourisme), par la gestion de son Office de Tourisme sous forme d'Établissement Public à caractère Industriel et Commercial, et

par une dotation financière particulière de l'Etat à la commune versée dans le cadre de la Dotation Globale de Fonctionnement.

Deux facteurs conditionnent l'évolution des stations dans le monde : la nécessité de positionner le tourisme dans un champ de concurrence territoriale et la prise en compte des pratiques et exigences des clientèles touristiques à tous les niveaux, surtout à l'échelon de la vie quotidienne en station. Aujourd'hui plus que jamais, les politiques économiques de développement des stations favorisent le rapprochement entre les praxis du couple aménagement/marketing dans la planification et la gestion de ce territoire touristique.

“ **Resort** ” est le terme anglais<sup>iv</sup> qui correspond le plus au français “ station ” dans son acception générale : lieu d'arrêt. Lieu de séjour ou de vacances, on qualifie de “ *coastal resort* ” la plage, “ *seaside resort* ” la station balnéaire, “ *summer resort* ” la station estivale, “ *winter resort* ” la station de sports d'hivers, etc.

### Tourisme et territoire

*Tourisme est un emprunt (1841) à l'anglais tourism (1881) adopté pour correspondre à touriste (de l'anglais tourist, 1803). Tourisme a été emprunté avec son sens anglais, "fait de voyager par plaisir", et se dit par extension de l'ensemble des activités liées à ce phénomène. La valeur du mot se déplace au cours du XIXe s. et surtout du XXe s., notamment après 1950, avec l'apparition du tourisme de masse ; il prend alors une importance économique et même politique accrue<sup>99</sup>.*

L'Organisation Mondiale du Tourisme définit le touriste comme un **visiteur** qui passe au moins une nuit dans un moyen d'hébergement collectif ou privé dans le lieu visité (l'excursionniste ne passe pas la nuit). Les séjours d'une à trois nuits sont dits " courts séjours ", les séjours de plus de trois nuits sont des longs séjours ou " vacances ".

Le **tourisme** recouvre l'**ensemble des activités** déployées par les personnes au cours de leurs **voyages et de leurs séjours** dans les lieux situés en dehors de leur environnement habituel. Il se définit par la **consommation**. Les activités dites touristiques sont donc celles destinées à satisfaire les besoins de ces personnes. On peut les classer en deux grandes familles : celles relevant du **secteur marchand** et celles relevant du **secteur non marchand**. La présentation de l'organisation du tourisme dans le premier chapitre se fera, par commodité, en séparant les acteurs institutionnels du tourisme des acteurs privés. Ces derniers se situent dans une **économie de marché** que les premiers essaient de **réglementer** et d'accompagner dans son développement.

Les activités économiques qui se rapportent à ce secteur sont variées. Faire partie de l'activité du **tourisme**, c'est **fabriquer des produits manufacturés** à l'usage des touristes (caravanes, matériel de camping...), c'est fabriquer **des produits de services** (forfaits voyages, spectacles et festivals...), c'est **héberger les personnes, communiquer** avec ces personnes (à des fins promotionnelles ou d'information), **les transporter, les nourrir, les distraire** ; c'est aussi aménager le territoire, prendre les dispositions de sécurité civile et sanitaire adaptées à des augmentations saisonnières de population... On trouve donc des activités touristiques dans les trois grands secteurs de l'économie (primaire, secondaire, tertiaire), et il est facile d'imaginer que l'appareil administratif leur correspondant va se disperser dans de nombreuses institutions.

Le secteur du tourisme se trouve ainsi investi par une **multiplicité d'institutions** et d'organismes aux rôles et fonctionnements très variés. **L'administration** en relation avec ce secteur présente aussi cette caractéristique : elle **est fractionnée et dispersée** dans de nombreux ministères et collectivités territoriales.

Ce fractionnement de l'administration est d'ailleurs souvent dénoncé. En 1983, le rapport préparatif au IX<sup>e</sup> Plan "Aménager la France des vacances"<sup>99</sup> constate que **quinze secteurs ministériels** sont concernés par le développement du tourisme, leurs décisions ayant des conséquences directes sur la fréquentation touristique. En fonction de la composition des différents gouvernements, ce nombre peut varier, mais

<sup>99</sup> Castaing-Raynouard, 1983

dans tous les cas, il reste plus élevé que pour la plupart des autres secteurs.



**Service public**

*“ Aucune loi n’a jamais déterminé ce que l’on entend par service public. Les lois utilisent souvent ce terme mais afin de qualifier une mission ou une structure de service public. De nombreux textes et de décisions de justice ont abouti à reconnaître à un ensemble de missions exercées par l’Etat ou les collectivités locales, un caractère de service public.*

*La doctrine juridique a longtemps cherché une définition du service public (...) mais la délégation de service public étant une notion juridique, c’est la conception légale, réglementaire ou jurisprudentielle qui doit prévaloir : est service public ce que la loi ou la jurisprudence a reconnu comme tel ” (Auby, 1995, p.9).*

### **Bibliographie générale**

- AUBY (J-B.) 1995. *La délégation de service public*, P.U.F., col. Que sais-je ? n° 3027, 127 p. ISBN 2-13-047282-6
- AUBY (J-F.) 1997. *Les services publics locaux*. Paris : Berger-Levrault, col. Administration locale, 359 p.
- AUGUSTIN (J.P.) 1993. **De la station balnéaire à la station surf : l'exemple du littoral aquitain**, in **Architecture, urbanisme, aménagement en milieu touristique littoral**, Recherches urbaines n° 8, Bordeaux - Talence : CESURB/M.S.H.A., p. 67 à 84.
- ARNAULT (P) 1991. *La privatisation des services publics locaux*, Sorman.
- AUTREMENT (col.) 1990. *Hauts lieux -une quête de racines, de sacré, de symboles*, Autrement, Paris, série Mutations, n° 115, 183 p.
- BETEILLE (R) 1996. *Le tourisme vert*, P.U.F., col. Que sais-je ? n° 3124, 127 p. ISBN 2-13-047691-0
- BARON-YELLES (N) 1996. **Les enjeux du tourisme de nature sur le littoral français**, Prospective et tourisme, Les Cahiers Espaces, n° 49, décembre 96, p. 46 à 55
- BOUTINET (J.P.) 1993. *Anthropologie du projet*, P.U.F., 312 p.
- BOUVARD (Michel). 1988. *Tourisme et aménagement du territoire*. Actes du colloque du 6 octobre 1998 à l'Assemblée Nationale. Paris : Staut et Associés, 26, quai Carnot, 92210 Saint Cloud, 128 p.
- CARLES (J) et DUPUIS (J).  
*Service public local : gestion publique, gestion privée?*, Paris : Nouvelles éditions fiduciaires, collection Secteur Public, 288 p.
- CAZES (G) *Fondements pour une géographie du tourisme et des loisirs*, Bréal, 1992, 189p.
- CAZES (G), POTIER (F) 1998. *L'observation statistique du tourisme aux niveaux départemental et régional*, Rapport à la demande de l'Observatoire National du Tourisme.
- CERON (J.P.) 1996. *Quel avenir pour les espaces touristiques français ?* Prospective et tourisme, Les Cahiers Espaces, n° 49, décembre 96, p. 32 à 41
- CHAMPEAUX (J.P.), n.d. *Le tourisme dans le Xe Plan (1994-1998)*, Conseils Loisirs Europe, multigr., 77 p.
- CHAUSSEBOURG (F) (rap.)

1996. *Le tourisme, un atout à développer*. Conseil Economique et social, Direction des journaux Officiels n° 4314, 283 p. ISBN n° 2-11-074087-6

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

1996. *Le tourisme, un atout à développer*, avis adopté les 25 et 26 juin 1996, rapport présenté par Fernand Chaussebourg, Les éditions des Journaux officiels, 283 p.

CONSEIL NATIONAL DU TOURISME

1995. *Bilan des contrats de Plan Etat-régions 1989-1993 et perspectives pour le tourisme dans le Xième Plan*, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, La Documentation Française, 51 p.

CUVELIER (P) 1998. *Anciennes et nouvelles formes de tourisme. Une approche socio-économique*. L'Harmattan, Collection Logiques sociales, 238 p., ISBN 2-7384-6993-0

CUVELIER (P), TORRES (E), GADREY (J).

**1994. *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*. L'Harmattan, Collection Sciences Humaines et Sociales, 223 p., ISBN 2-7384-3037-6**

DE COURSON (J). 1999. *La prospective territoriale, concepts, méthodes, résultats*, CERTU, Ministère de l'Equipement, Lyon (9, rue Juliette Récamier, 69003 Lyon) et site Web Algoé : [info@algoe.fr](mailto:info@algoe.fr)

DE JOUVENEL (H). 2000. *Prospective et décision*, DATAR, Séminaire « prospective-info », 7 mars 2000, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, non publié.

DEBARBIEUX (B) 1995. *Tourisme et montagne. Economica, Collection Poche Géographie, n° 3, 100 p., ISBN2-7178-2728-5*

DESCAMPS (J.J.) 1993. *Pourquoi et comment développer en France "le tourisme de pays"*, rapport présenté à Monsieur Bernard BOSSON, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Tourisme le 12 novembre 1993, 1993, 28 p.

DEVOLVE (P) 1996. *Les contradictions de la délégation de service public*, AJDA, p. 675.

DREHER (G), JACQUEMONT (C),

1997. *Bilan méthodologique des documents territoriaux de développement touristique*, AFIT/IUP Tourisme IREST, Paris, 72 p.

DUMOULIN (M)

KERGREIS (F)

1998. *Les Offices de tourisme et syndicats d'initiative*, P.U.F., col. Que sais-je ? n° 3425, 127 p. ISBN 2-13-049559-1

- DUPUY (G) 2000. *L'aménagement du territoire vu par un aménageur*, Territoires 2020, Revue d'études et de prospective, DATAR, n° 1, 1<sup>er</sup> semestre 2000, La Documentation Française, p. 11 à 13.
- ESCADAFAL (A). 1997. *L'articulation du marketing et de l'aménagement dans le projet de station touristique – exemples aquitains*. Thèse de Doctorat en Sciences de l'Aménagement. Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, 1997, 282 p.
- FALCOZ (J.L.) 1999. *Investir dans le tourisme*, col. Guides, Ed. Le Moniteur, 17, rue d'Uzès, 75002 Paris, 699 p, 450 FF, ISBN 2-281-12276-X
- GILBERT (G), GUENGANT (A) 1992. *L'émiettement communal et la fiscalité*, in Pouvoirs, n° 60, p. 85 à 98.
- HAZEBROUCQ (J.M.) 1999. *Management des projets de tourisme et de loisirs*, Gaëtan Morin Editeur, 375 p., 198 FF, ISBN 2-910749-15-0 Europe
- HOMANS (G.C.), 1973. *Social behaviour, its elementary forms*; Londres, Routledge and Kegan Paul.
- KERNINON(J) 1992. *Les cadres juridiques de l'économie mixte*, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- KUHN (T.S.) 1983. *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, col. Champs, 284 p.
- LANQUAR (R) 1992. *L'empire Disney*, P.U.F., col. Que sais-je ? n° 2726, 127 p. ISBN 2-13-045183-7
- MARTIN-GERNIER (P). 1999. *La gérance, délégation de service public ou marché public ?*, in Les Cahiers Juridiques des collectivités territoriales et des associations, n° 44, décembre 1999 - janvier 2000, page 23 et 24.
- MENGIN (J) (rap.) 1998. *Développement local et politiques d'aménagement du territoire*. Conseil Economique et social, Les Editions des Journaux Officiels, 218 p. ISSN n° 0767-4538
- MESCHERIAKOFF (A-S). 1997. *Droit des services publics*. Paris : Presses Universitaires de France, Collectio Droit Fondamental, 413 p.
- MOINET (F) 1996. *Le tourisme rural*. Editions France Agricole, Collection Diversification, 319 p., ISBN 2-85557-033-9
- MORFAUX (L.M.) 1980. *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, Armand Colin, 400 p.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DU TOURISME

2000. *Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique*, Ministère du Tourisme, 2, rue Linois, 75740 PARIS CEDEX 15, 132 p, 450 FF, ISBN 2-11-091622-2

- PECQUEUX (Jean-Luc) 1998. *Tourisme et collectivités territoriales*. Guide pratique. Paris, SOFIAC, 319 p.
- PEIRCE (Ch. S.) 1931-1958. *Collected Papers*, Cambridge (Mass), Harvard University Press ; en Français : *Ecrits sur le signe* (textes choisis). présentation et traduction G. Deledalle, PARIS, SEUIL, 1978.
- PORTELLI (H) (dir) 1993. *La décentralisation française et l'Europe*, Editions Pouvoirs Locaux, 295 p., ISBN 2-909872-02-5
- RACINE (P) 1980. *Mission impossible ? L'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon*, Midi Libre, Collection « Témoignages », 293 p.
- RAYMUNDIE (O) 1995. *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*, Le Moniteur, Collection l'actualité juridique.
- RAWLS (J) 1971. *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press 1971. (Trad. fr. de Catherine Audard, *Théorie de la justice*, Paris, Ed. du Seuil, 1987, réédité en 1991, coll. « La couleur des idées »).
- RAWLS (J) 1993. *Justice et démocratie*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « La couleur des idées », 385 p.
- REY (A). 1995. ***Dictionnaire historique de la langue française***. Paris: Dictionnaires Le Robert nouvelle édition
- REYNAUD (A), 1981. *Société, espace et justice*, P.U.F., col. espace et liberté, 263 p.
- SAINT MARC (P) 1971. *Socialisation de la nature*, Stock, coll. Monde ouvert, 391 p. ISBN 54-1365-3
- SOFRES. 1998 **Suivi de la demande touristique. Aquitaine**. Note de conjoncture. Année 1997. Comité régional du Tourisme d'Aquitaine.
- URBAIN (J.D.) 1991. *L'idiot du voyage. Histoire de touristes*. Payot, Collection Petite bibliothèque/Documents, 271 p., ISBN 2-228-88716-1
- URBAIN (J.D.) 1998. *Secrets de voyage. menteurs, imposteurs et autres voyageurs invisibles*. Payot, Collection Essais, 465 p., ISBN 2-228-89117-7
- VAN PARIJS (P). 1991. *Qu'est-ce qu'une société juste? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Seuil, 312 p ISBN 2-02-013116-1
- VIARD (J). 1998. *Réinventer les vacances. La nouvelle galaxie du tourisme*. Groupe de prospective présidé par Jean VIARD, La Documentation Française, 1998, 335 p.

- VIOLIER (Ph), dir. 1999. *L'espace local et les acteurs du tourisme*. Presses Universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires, 177 p., ISBN 2-86847-387-3
- VLES (V) (sous la direction de MESPLIER-PINET J. et ELIAS S.)  
2000. *Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique*, Paris : Observatoire National du Tourisme, 2, rue Linois, 75740 Paris cedex 15, p. 113-114 et p. 118, ISBN 2-11-091622-2.
- VLES (V) 1998. *La mesure du tourisme en station, méthodes et modes de l'observation touristique locale*, C.N.R.S. - G.D.R. n° 553, séminaire de Toulouse, 12 p.
- VLES (V) 1997. *La gestion du littoral aquitain au cœur des nouvelles prescriptions d'aménagement*, communication au colloque international BORDOMER (IFREMER), 24 octobre 1997, tome 3, p. 27 à 39.
- VLES (V) 1997. *La recherche en aménagement touristique : de l'utilitarisme à la sémiologie du projet*, communication à la journée du 12 décembre 1997 à Bordeaux du Groupement de recherche : "Tourisme : Lieux et réseaux", Centre National de la Recherche Scientifique - G.D.R. n° 553, Bordeaux, , 8 p.
- VLES (V) 1996. *Le projet de station touristique*. Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux., 403 p, ISBN 2-86781-184-8, (Disponible en librairie ou au C.I.D., 131, boulevard Saint Michel 75005 PARIS)
- VLES (V) 1996. *Les stations touristiques*, collection *Économie des Services Poche*, n° 2, Paris : Economica, 111 p, ISBN 2-7178-3169-X
- VLES (V) 1994. *Les tableaux de bord de gestion des stations touristiques, outil de management local*, Paris : revue *Espaces*, n° 127, mai-juin 1994, p. 28 à 33.
- VLES (V) 1992. *Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale*, thèse d'Etat, doctorat d'aménagement, Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 412 p.
- VLES (V) 1988. *Contrats de pays d'accueil et aménagement du territoire aquitain : maîtrise défailante plutôt qu'incompatibilité*, pour le Conseil Régional d'Aquitaine, Bordeaux : *Revue Économique du Sud-Ouest*, n° 1, p. 88 à 96.
- VLES (V) 1984. *Les services collectifs dans les petites villes rurales en Aquitaine*, thèse de 3e cycle, doctorat Géographie de l'aménagement, 1982, publiée par la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, soutenue en 1982, 202 p.

### **Bibliographie technique (études de cas)**

- AFIT 2000. *Marques et labels touristiques*, Les cahiers de l'AFIT, Dossiers et Documents, 29 p.
- ARTICLE L 2231 du Code général des collectivités territoriales : EPIC dénommé Office municipal du Tourisme.
- ARRETE du 3 octobre 1991 relatif au classement des organismes de tourisme assurant localement l'accueil et l'information du public, J.O. du 3 novembre, page 14408
- BANOS (J.M.), MESPOULEDE (J)  
1995. *Montage d'une structure de médiation et d'animation du patrimoine à Bordeaux*. Ville de Bordeaux - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 55 p.
- BECK (E) 1998. *Atelier Saintes. L'urbanisme dans la valorisation touristique du patrimoine*. Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 77 p.
- BEKKAYE (I) 1993. *Audit des forces de vente du Pôle de Séjour Organisé Médoc Bleu*. Syndicat Mixte du Médoc Bleu - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 56 p.
- BOURGEOIS (E) 1999. *Un nouveau schéma de signalétique touristique dans les Deux-Sèvres*. Comité départemental du Tourisme des Deux Sèvres - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 101 p.
- BULLE (B) 1996. *Labellisation : gîtes et chambres d'hôtes Bacchus*, Pôle de séjour organisé du Grand Libournais - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 64 p.
- CAGNATO (V) 1994. *La communication institutionnelle touristique à l'échelle départementale : quelle finalité ? 1990 – 1994* . Conseil Général de la

Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 27 p.

CASTRES (S) 1993. *Le fonctionnement de l'Office de tourisme de Sarlat et du Périgord Noir*. Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 64 p.

CDC Consultants 1999. *Le financement de l'économie touristique, es investissements touristiques*, Secrétariat d'Etat au Tourisme : O.N.T. et Direction du Tourisme. Séminaire du 3 mai 1999, La Grande Arche de La Défense, 1999, 15 pages.

CHALLINE (E), CRAVELO (Carol), DIDIER (J) 1994. *La marque « Parc Naturel régional » : une stratégie touristique pour un territoire*. P.N.R.L.G. - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 90 p.

CHAULET (N) 1998, *Valorisation touristique du delta de la Leyre*, Commune du TEICH, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 56 p.

CONSEIL D'ETAT, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/Commune de Lambesc

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'AQUITAINE. 1999. *Entre maîtrise et marchés : les enjeux du tourisme aquitain*, rapport , 519 pages.

CONSEIL GENERAL DE LA GIRONDE. 2000. *Adoption des axes stratégiques du Schéma d'aménagement touristique du département de la Gironde*, Délibération n° 00.0083 en date du 26 juin 2000, 21 p., multigraphié.

DECRET du 14 février 1985 relatif à la Commission départementale de l'action touristique,

DE MESMAY (I) 1995. *La Région Rhône-Alpes cible le marché espagnol*. Paris : Maison de la France - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 79 p.

DEMEURE (A) 1997. *Offre et organisation touristique des communes littorales*, Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique / Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de



Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 103 p.

DENECHAUD (A)

1996. *Promotion et développement d'un territoire par la mise en réseau des professionnels*, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 75 p.

ESCADAFAL (A)

1997. *Tourisme et environnement : le discours des stations*. Exploitation d'une enquête dans les stations touristiques d'Aquitaine. Groupement de Recherche "Tourisme : lieux et réseaux" n° 553 et Comité Économique et Social d'Aquitaine, 12 pages et compte-rendu du colloque du mercredi 26 novembre 1997 de la Commission Vie économique et sociale, formation et culture, Conseil Économique et Social d'Aquitaine, 11 pages.

FNOTSI

1994. *Evolution prospective des offices de tourisme*, résultats de l'enquête de mars 1994 publiés à l'occasion du Xxe Congrès National des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative, Vichy 29 septembre - 2 octobre 1994, 31 p

FNOTSI

1993. *Les Offices de tourisme, acteurs incontournables du tourisme local*, dossier, 50 p.

GION (C), SOYE (K)

2000. *Angoulême, destination touristique*. Office de Tourisme d'Angoulême - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 80 p.

GIORDANO (M).

1998. *Le rapport annuel du délégataire de service public*. Analyse de l'obligation et contenu du rapport. Paris : Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et Le Courrier des Maires et des élus locaux, collection Maîtrise de la gestion locale, groupe Le Moniteur 1998, 133p.

GLEYE (F)

1993. *Les Offices de tourisme et les Syndicats d'Initiative du LOT : fonctionnement des structures d'accueil*. UDOTSI du LOT - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 49 p.

GRILLO (C)

1994. *Vers la structuration de pôles touristiques : un nouvel espace de référence*. Délégation Régionale du Tourisme d'Aquitaine - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 49 p.

GROHAR (R-P)

1998. *La communication d'un C.D.T. et les acteurs du tourisme départemental*. Comité départemental du Tourisme de la Gironde -

Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 48 p.

INSEE 1999. *Emplois et Tourisme.* , Pôle de Compétence Tourisme, Séminaire ONT du 14 avril 1999, n. pag.

HONTEBEYRIE (S) sous la dir. VLES (V)

1994. *Le littoral aquitain : 25 ans d'aménagement concerté*, Comité d'Expansion Aquitaine - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 55 p.

JUNG (C). 1990. *Le projet Bastides. Programme de développement de stations de séjours touristiques en aquitaine*, Conseil régional d'aquitaine, INSEEC, 61 p.

JOSEPH (E) 1998. *Quelle méthode pour la mise en tourisme d'un territoire urbain dans le contexte d'un parcours touristique global ? Le quartier Saint-Michel à Bordeaux.* Ville de Bordeaux - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 95 p.

LALANNE (C) 1992. *Diagnostic et proposition d'une stratégie de développement et d'intégration du camping municipal d'Ondres dans la politique touristique de la commune.* Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 27 p.

LEMARECHAL (P) 1993. *Approche d'une stratégie de développement de l'animation : le cas de Barèges.* Service d'Etudes et d'Aménagement de la Montagne Toulouse - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 93 p.

LENHARDT (M), MULLER (S), PIERRON (M), VANDROUX (A)

1999, *Projet de partenariat entre Biarritz et une station de montagne, état des lieux - diagnostic*, Ville de Biarritz – Ville de Mégève - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 43 p.

LENOIR (M, NOEL (K)

1997. *Projet de développement touristique du littoral girondin*, Département de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 93 p.

- LE TERTRE (P) 1998. *Projet de développement de l'Office de tourisme de Saint Emilion*. Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 44 p.
- LOI n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'Organisation régionale du tourisme,
- LOI n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.
- LOI n° 92-1341 du 23 décembre 1992 protant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, dite « loi MOULY »
- LOI N° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, dite « loi SAPIN », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques
- LOI n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public
- MANO (S) 1994. *Mise en place d'une centrale de réservation billetterie – spectacles à Biarritz = les effets sur l'économie de la station*. Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 108 p.
- MOURET (C) 1999. *Définir les missions prioritaires de l'Agence de Développement Touristique du Pays des bastides*. Communautés de Communes des cantons de Monpazier – Beaumont – Villefranche du Périgord Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 122 p.
- MISSION COTE D'OPALE 1995. *Investisseurs, mode d'emploi. Côte d'Opale, un très bon placement*. Dossier n.p . Mission Côte d'opale : 5, place d'Angleterre, 62200 Boulogne-sur-Mer.
- MUNSCH (J). 2000. *Elus locaux et SEM : une participation à risques*, in Les Cahiers Juridiques des collectivités territoriales et des associations, n° 48, mai 2000, p. 5 à 6.
- NAFFRICHOUX (C) 1999. *Projet Qualité pour l'Office de tourisme de Bordeaux*. Office de tourisme de Bordeaux - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 42 p.
- PAIN (C) 1996. *Réorganisation des OTSI girondins*. Union Départementale des Offices de Tourisme – Comité départemental du Tourisme de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 83 p.

- PRELAT (D) 2000. *Réorganisation et développement des meublés touristiques de Biarritz*. Ville de Biarritz - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 60 p.
- REGION NORD – PAS DE CALAIS  
1996. *Le Schéma régional du tourisme 1995 – 1998*, . Economie et tourisme : Magazine du tourisme régional, n° 28, janvier 1996, 35 p.
- SCWARTZ (H) 2000. La commercialisation des stations et des sites touristiques : paradigme ou aléas, résultats d'enquête en cours, sous la direction de V. VLES, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme, Agence Française d'Ingénierie Touristique, 30 p., multigraphié.
- SEATM 1990. *L'aménagement des pistes de ski alpin*, Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne, 40 p.
- SOLARI (F) 1992. *Schéma Départemental du Tourisme de l'Eure et Loir*. Comité départemental du Tourisme de l'Eure et Loir - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 28 p.
- VARAKINE (L) 1996. *Centrale de réservation et de commercialisation touristique en Gironde*. Ville de Biarritz – Comité départemental du Tourisme de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 102 p.
- VIARD (J). 1998. **Réinventer les vacances. La nouvelle galaxie du tourisme**. Groupe de prospective présidé par Jean VIARD, La Documentation Française, 1998, 335 p.
- VILLARS (D) 1998. *Le tourisme dans la politique économique de la Ville de Saintes*. Ville de Saintes - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 50 p.
- VLES (V) 1988. *Tourisme et grandes infrastructures de transport : l'impact de la réalisation d'un Pont de l'estuaire de la Gironde sur les activités touristiques régionales*, Chambre Régionale de Commerce et d'industrie de Bordeaux, édité aux *IVèmes Rencontres Universitaires sur l'Économie de l'Europe du Sud* du 28 septembre au 1er octobre 1988, Bordeaux : Association des Rencontres Économiques Thématiques des Universités du Sud de l'Europe/Institut d'Économie Régionale du Sud-Ouest-Université Bordeaux 1, p. 570 à 581.
- VLES (V) 1991. *Un projet pour Monségur*, dossier - projet pour la commune de Monségur (Gironde), lauréat du concours organisé par la Région Aquitaine dans le cadre du programme régional "bastides", Bordeaux : Commune de Monségur/Université de Bordeaux III/Rébus, 55p.

- VLES (V) 1992. *Étude d'impact sur l'environnement touristique et naturel du projet de Golf de Tarnos (Landes)*, Commune de Tarnos, Paris : Extel – S.C.E.T., Caisse des Dépôts et Consignations, l'Atrium, 6, place Abel Gance, 92652 Boulogne Billancourt, 1992, multigraph. n.p.
- VLES (V) 1995. *Un projet de ville pour Saint-Emilion : Tourisme, culture et économie du patrimoine*, pour la ville de Saint-Emilion et le Ministère de la Culture (DRAC Aquitaine), Edition Rébus, 178, rue Achard, 33300 Bordeaux, deux tomes : 1. Rapport d'étape : le diagnostic, mars 1995, 60 p. ; 2. Rapport final : le plan d'actions, juillet 1995, 43 p.
- VLES (V) 1997. *L'aménagement touristique du littoral aquitain*, Bordeaux : Comité Régional du Tourisme d'Aquitaine, 23, parvis des Chartrons, 30 p. ; rapport d'expertise, 19 p.
- VLES (V) 1997. *Orientations fondamentales de la politique d'Aménagement du Territoire du Département de la Gironde*, Conseil Général de la Gironde, rapport de la Mission d'étude, d'expertise, de prospective et d'assistance, 31 août 1997, 222 p.
- VLES (V) 1999. *Projet d'aménagement et de développement du bourg de Rions 1995 - 1999*, Convention d'aménagement de bourg, Commune de Rions (Gironde), Conseil Général de la Gironde, mars 1997, 42 p. et *Étude préalable à une convention d'aménagement du bourg de Rions* (en collaboration avec Caroline Hégoburu), Atelier Universitaire d'Aménagement et d'Urbanisme, 81 p. et *Aménagement des espaces publics du bourg de Rions : dossier de consultation des entreprises et conduite des travaux*, en collaboration avec l'Atelier Paysages - Graziella BARSACQ, 77 ter, Chemin des Plateaux, 33270 FLOIRAC (Commune de Rions, éditeur), dossier de 181 p. et 10 plans (règlement de la consultation, acte d'engagement, additif au CCAP, CCAP, Estimatif quantitatif, CCTP, recueil des détails techniques).
- VLES (V) 1999. *Le Livre Blanc de la Gironde, axes stratégiques*, Conseil Général de la Gironde/Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, multigraphié, p. 1 à 63,
- VLES (V) 1999. *Éléments de prospective pour le tourisme aquitain*, Conseil Régional d'Aquitaine, Délégation Régionale au Plan, Atelier Tourisme, février 1999, 19 p.
- VLES (V) 1999. *Développement touristique en dehors de la période estivale*, communication réalisée le 26 février 1999 dans l'Atelier Littoral, Conférence Régionale du Plan, 7 p.
- VLES (V). 2000. Expérimentation de la ZAC d'écotourisme du TEICH, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme, Commune du Teich, dossier non publié en l'état.

<sup>i</sup> : VLES (Vincent). **Le projet de station touristique**, Presses Universitaires de Bordeaux, 1996, 403 p et VLES (Vincent). **Les stations touristiques**, Economica, collection Poche Economie des services, n° 2, 1996, 111 p.

<sup>ii</sup> : Conseil National du Tourisme, **Bilan des contrats de Plan Etat-régions 1989-1993 et perspectives pour le tourisme dans le Xe Plan**, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, La Documentation Française, 1995, 51 p.

Champeaux (J.P.), **Le tourisme dans le Xe Plan (1994-1998)**, Conseils Loisirs Europe, multigr., 77 p.

<sup>iii</sup> : Six textes fondamentaux pour l'aménagement touristique :

Décret n° 85-249 du 14 février 1985 relatif à la **Commission départementale de l'action touristique**, Journal Officiel de la république Française, 21 février 1985, page 2268.

Loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à **l'organisation régionale du tourisme**, Journal Officiel de la république Française, 13 janvier 1987, page 454.

Arrêté du 3 octobre 1991 relatif au **classement des organismes de tourisme assurant localement l'accueil et l'information du public**, Journal Officiel de la république Française, 3 novembre 1991, page 14408.

Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les **conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours**, Journal Officiel de la république Française, 14 juillet 1992, page 9457.

Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant **répartition des compétences dans le domaine du tourisme**, Journal officiel de la République Française, 24 décembre 1992, page 17657.

Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, dite « loi SAPIN », relative à **la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**, Journal officiel de la république Française, 30 janvier 1993, page 1588.

Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux **marchés publics et délégations de service public**.

<sup>iv</sup> Le Robert et Collins. **Dictionnaire anglais - français**, Le Robert, édition 1987, p. 577.

Conseil Economique et Social, **Développement local et politiques d'aménagement du territoire**, avis adopté le 28 octobre 1998, rapport présenté par Jacqueline Mengin, Les éditions des Journaux officiels, 218 p.

Conseil Economique et Social **Le tourisme, un atout à développer**, avis adopté les 25 et 26 juin 1996, rapport présenté par Fernand Chaussebourg, Les éditions des Journaux officiels, 283 p.

VIOLIER (Philippe), **L'espace local et les acteurs du tourisme**, Presses Universitaires de Rennes, col. Espace et Territoires, 1999, 177 pages.

<sup>v</sup> Rey (Alain). **Dictionnaire historique de la langue française**. Paris : Dictionnaires Le Robert nouvelle édition de septembre 1995.