

Les différentes formes juridiques de l'office de tourisme

A. Stratégie politique : office de tourisme de droit public ou office de tourisme de droit privé

On remarque que depuis quelques années, le pourcentage d'office de tourisme de droit public (EPIC ou régies) évolue à la hausse. En 2000, ils représentaient 5,1% des OTSI. En 2004, leur nombre avait doublé (11,1%). *Source : radioscopie 2004. FNOTSI.*

En Aquitaine, le nombre d'offices de tourisme de droit public est passé de 18% à 27% en deux ans, de 2007 à 2009. En Gironde, il est même de 44% aujourd'hui!

Pourquoi cette évolution ? C'est en fait, pour la collectivité locale, une question de stratégie politique : choisir la gestion directe ou la gestion déléguée.

Il faut tout d'abord rappeler que rien n'oblige une commune ou une communauté de communes à créer un office de tourisme. Mais seuls les organismes désignés par la collectivité peuvent porter le titre d'office de tourisme.

Les élus peuvent ensuite décider de confier à une association (qui est souvent déjà existante) la gestion de l'office de tourisme. C'est la gestion déléguée ; dans certain cas, c'est un autre type de structure déléguée, comme une SEM qui peut gérer l'office de tourisme.

Les élus peuvent avoir une stratégie de gestion directe : créer un office de tourisme de statut public sous forme d'EPIC, ou de régie.

Ce choix de forme de gestion est une première étape dans la réflexion de la collectivité.

B. L'EPIC

L'Établissement Public Industriel et Commercial : l'EPIC a pour objet une activité industrielle et commerciale que la puissance publique considère comme un service public industriel et commercial. Par exemple : la, cité des sciences, la SNCF ou la RATP. Son régime juridique est mixte, coexistence de règles de droit public et de droit privé. Le statut de l'EPIC (création, suppression, organisation, contrôle, puissance publique) relève du droit public, son activité (personnel, rapports aux fournisseurs, clients) relève du droit privé.

Jusqu'à la loi du 13 août 2004, le recours à l'EPIC pour gérer l'office de tourisme était réservé aux communes du littoral et aux stations classées.

A partir de 2004, toute commune ou groupements de communes peut utiliser cette possibilité.

Le législateur est même allé plus loin : depuis 2006, l'EPIC est la structure juridique par défaut pour un office de tourisme.

Autre changement notable amené par la loi de 2004: les EPIC ne sont plus créés par arrêté préfectoral. C'est la délibération de l'organe délibérant de la commune ou du groupement de communes qui décide de la création de l'office de tourisme et en détermine le statut et l'organisation ;

Enfin, il est à noter que les élus de la collectivité détiennent la majorité dans le comité de direction (l'organe dirigeant) de l'établissement.

Il faut faire référence aux articles L 133-4 à L 133-10 du code du tourisme pour ce qui concerne les EPIC.

Quelles sont les principales caractéristiques d'un office de tourisme en EPIC ?

- La présence obligatoire d'un directeur : L'office de tourisme est administré par un comité de direction et dirigé par un directeur. Ce directeur est nommé par le président sur avis du comité de direction ; il est le représentant légal de l'office de tourisme ; il ordonne les dépenses, il recrute les employés
Article L. 133-4 du code du tourisme : L'office de tourisme est administré par un comité de direction et dirigé par un directeur. -
- Une majorité publique au comité de direction: *Article L. 133-5 du code du tourisme : Les membres représentant la collectivité territoriale détiennent la majorité des sièges du comité de direction de l'office de tourisme.*
- Une fiscalité privée, qui implique que l'EPIC est soumis à des règles de concurrence ; même si la compatibilité est d'essence publique : La comptabilité est sous la forme M14, le comptable est le comptable public ou un comptable agréé par le préfet.
- - Le directeur, dont le recrutement est obligatoire dans ce type de forme juridique, est nommé pour trois ans par le président, après avis du comité de direction. Il ne peut être un élu. Le directeur et le comptable sont nommés par la puissance publique et leurs contrats relèvent du droit public. Les autres salariés de l'établissement sont nommés par le directeur sur des contrats de droit privé.

- Le budget comporte le produit de la taxe de séjour et des autres taxes touristiques si elles sont perçues par les communes. **Article L. 133-7 du Code du tourisme**

« Le budget de l'office comprend en recettes le produit, notamment :

1° Des subventions ;

2° Des souscriptions particulières et d'offres de concours ;

3° De dons et legs ;

4° De la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire définies à l'article L. 2333-26 du Code général des collectivités

territoriales, si elle est perçue dans la commune, les communes ou fractions de communes intéressées ;

5° De la partie du produit de la taxe sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique qui n'a pas été affectée aux dépenses mentionnées aux 1°, 4° et 5° de l'article 2333-53 du Code général des collectivités territoriales ;

6° Des recettes provenant de la gestion des services ou d'installations sportives et touristiques comprises dans le périmètre de la commune, les communes ou fractions de communes intéressées.

En outre, le conseil municipal ou les conseils municipaux intéressés peuvent décider, chaque année, lors du vote du budget primitif, d'affecter à l'office de tourisme tout ou partie du produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux prévue à l'article 1584 du Code général des impôts. »

- Le budget et les comptes de l'office, délibérés par le comité de direction, sont soumis à l'approbation du conseil municipal (article L. 133-8 du Code du tourisme).
- L'OT en EPIC est obligatoirement consulté sur les projets d'équipements collectifs touristiques et contrairement aux autres formules d'offices de tourisme, l'EPIC peut déléguer tout ou partie de l'accueil et de l'information à d'autres organisations existantes qui concourent à ces missions (article L. 133-9 du Code du tourisme).
 - Activités multiples : l'EPIC, comme maintenant tous les offices de tourisme, peut exercer des activités multiples. Le nouvel article L. 133-3 du Code du tourisme autorise maintenant à tous les OT qu'ils soient chargés, en plus des missions dites traditionnelles d'OT (accueil, information, promotion, coordination des interventions des partenaires locaux), « *de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. Il peut être autorisé à commercialiser des prestations de services touristiques* ».
 - Organismes du service : les EPIC comme d'ailleurs les régies dotées de la personnalité morale, créés pour gérer des services publics, ne sont pas de simples opérateurs du service public communal ou intercommunal. Ils sont également organisateurs des services qui leur sont confiés conformément aux statuts qui les régissent. Il leur incombe, notamment, de fixer les tarifs des services publics qui leur sont confiés.

C. La régie

Il existe deux modes de régie :

- La régie « simple » ou « régie directe », pour laquelle la collectivité compétente assure avec son propre personnel la gestion du service. Elle ne dispose pas d'organe délibérant autonome. La régie directe n'est pas pour nous adaptée car elle n'aura pas « *d'organe délibérant avec des membres représentant les professions et activités intéressées par le tourisme dans la commune ou dans le groupement de communes* » (Article R133-19 du code du tourisme). Il ne peut donc pas exister d'office de tourisme en régie simple. Il s'agira dans ce cas d'un service de la collectivité.
- La **régie autonome**, elle, pourra gérer l'office de tourisme. Elle a au minimum une autonomie financière (le budget est autonome et présenté de façon annexe au budget de la collectivité. La régie peut aussi avoir une personnalité morale. Dans ce cas-là, la régie est un établissement public local qui peut notamment acter en justice, se rendre propriétaire de biens, etc.
 Les régies peuvent gérer des services publics industriels et commerciaux (SPIC) ou des services publics administratifs (SPA).
 - Les SPIC sont des services qui ont un caractère industriel et commercial. Les régies gérant un SPIC peuvent comme un EPIC commercialiser des produits, avoir des activités industrielles comme la gestion d'équipement. Elles ont même l'obligation d'avoir des recettes propres.

- Les SPA sont des services publics qui ne sont pas « *susceptibles d'être gérés par les entreprises privées* ». Le service public de l'accueil entre fondamentalement dans ce cadre.

Alors pourquoi une collectivité peut avoir, dans certains cas, intérêt à gérer un office de tourisme en régie ? Jusqu'à la loi du 13 août 2004, les communes ou communautés de communes qui n'étaient ni stations classées ni communes du littoral ne pouvaient pas instituer d'EPIC et, de ce fait, trouvaient dans la régie gérant un SPIC une alternative intéressante. Mais la régie en SPIC est très proche de l'EPIC, avec comme principale différence la non-automaticité de l'attribution du produit de la taxe de séjour au budget de l'office de tourisme . Il est donc évident que la majorité des collectivités a intérêt à créer des EPIC plutôt que des régies gérant des SPIC, forme plus adaptée aux offices de tourisme.

En revanche, une collectivité qui instituera un office de tourisme avec comme seul objectif la gestion du service public (accueil de l'utilisateur, communication, promotion, développement), sans objectif ni commercial (vente de produits, prestations) ni industriel (gestion d'équipements), aura intérêt à réfléchir à la possibilité de créer une régie avec autonomie financière et/ou personnalité morale gérant un SPA. La mise en place d'une régie gérant un SPA est moins contraignante administrativement que celle d'un EPIC.

De plus, le **directeur d'une régie en SPA n'a pas les pouvoirs étendus d'un directeur d'EPIC**. C'est donc souvent une bonne alternative lorsque les élus souhaitent conserver une gestion publique de l'office de tourisme, sans monter une structure lourde en fonctionnement. **Attention, dans ce cas de figure, le personnel d'un SPA sera de droit public !**

D. L'association loi 1901

L'**association**, modèle dominant dans le secteur touristique, constitue la formule par excellence de l'action d'intérêt général soutenue par les collectivités. Elle est, en effet, la structure juridique la plus utilisée pour mener une action locale touristique, culturelle ou sportive. **Plus de 85 % des offices de tourisme sont associatifs** au niveau national (chiffre 2004). En Aquitaine, ils ne représentent que 70%.

Cette structure fait l'unanimité, mais les collectivités doivent respecter son autonomie juridique. Le rapport « Tourisme et intercommunalité », publié par le Conseil national du tourisme en 2005, sous la présidence de Marc Doria, apporte une fine analyse de l'utilisation du système associatif par la collectivité en rappelant l'intérêt de définir préalablement si la gestion sera intégrée ou déléguée : « *Gérer le service public local du tourisme par la collectivité locale implique les contraintes spécifiques des collectivités locales : différence entre ordonnateur et payeur, règles des marchés publics, statuts du personnel... Il ne faut pas, sous couvert de vouloir s'en affranchir, chercher refuge dans une pseudo-gestion déléguée (association dont les élus dominent les instances délibératives et exécutives). A contrario, la gestion intégrée ne doit pas avoir pour unique raison celle de "licencier" les responsables d'une association quelque peu "opposants". Les choix clairs doivent avoir pour*

objectif premier la pertinence du développement touristique local. » Le choix, donc, de l'association est très clairement celui de la **gestion déléguée**. Les élus de la collectivité n'auront donc pas la majorité des sièges dans l'organe délibérant de l'association. Ils y seront représentés, mais celle-ci aura une autonomie de décision. L'article R133-19 du code du tourisme précise que, lorsque la collectivité institue l'office de tourisme, le conseil municipal ou l'organe délibérant doit au moins fixer le statut juridique de l'office de tourisme et « la composition de l'organe délibérant ». Cela signifie que, même en gestion déléguée à une association loi 1901, le conseil municipal ou le conseil communautaire exerce une influence forte sur l'organisation de cette délégation. Mais attention, la collectivité a un certain nombre d'obligations pour respecter le principe de délégation :

- Les élus ne peuvent pas avoir de majorité dans l'organe de direction de l'office de tourisme associatif auquel la collectivité a délégué la gestion de la compétence association.
- Dans la même logique, la présidence ne reviendra pas à un élu, pour ne pas retomber dans une « *pseudo-gestion déléguée* » qui serait proche de la gestion de fait...
- Les élus administrateurs de l'office de tourisme auront à coeur de ne pas participer au vote du budget concernant la subvention à cette association (*La participation par un élu au vote d'une subvention à une association qu'il préside relève de la prise illégale d'intérêts même s'il n'en retire aucun profit et que « l'intérêt » pris ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal. Cour de Cassation - chambre criminelle - 22 octobre 2008 : 4 élus ont été condamnés à des amendes de 1000 à 1500 euros*)
- Enfin, si du personnel communal ou communautaire est mis à disposition de l'association, il faudra que l'office de tourisme rembourse le montant des salaires. C'est le décret du 18 juin 2008 qui applique les nouvelles dispositions (*relatives à la mise à disposition introduites, dans les articles 61 et 62 de la Loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relative à la Fonction Publique Territoriale, par la Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction Publique*).

E. La SEML

Même si une société de type SA peut théoriquement gérer un office de tourisme, dans les faits, ce sont surtout les SEML (sociétés d'économie mixte locales) qui sont positionnées dans ce domaine. La SEML associe des collectivités publiques (communes et départements et régions et leurs groupements) et une ou plusieurs personnes privées pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial :

- le statut est celui d'une société anonyme ;
- le capital est majoritairement détenu par les collectivités publiques et les actionnaires privés doivent détenir au moins 15 % (article L. 1522-2 du CGCT) du capital ;
- les délibérations, contrats et comptes annuels sont communiqués au représentant de l'État qui peut saisir la chambre régionale des comptes (Article L1524-1 du CGCT)
- les marchés des SEML sont soumis à l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. (Pouvoir adjudicateur)
- la comptabilité est une comptabilité privée ;
- le personnel est un personnel de droit privé.

Dans quel cas la collectivité peut-elle avoir intérêt à recourir à la SEM ? Essentiellement dans le cas où l'office de tourisme est un gestionnaire d'équipements importants, de type port de plaisance, parc des expositions ou palais des congrès.

F. La SPL ?

La Société Publique Locale entre dans la famille des Etablissements Publics Locaux, comme les SEM.

Les SPL sont un nouveau mode d'intervention à la disposition des collectivités locales. Ce sont des sociétés anonymes créées et entièrement détenues par au moins deux collectivités locales. Comme les SEM, elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général. Elles ne peuvent travailler que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires. Considérées comme des opérateurs internes, elles n'ont pas à être mises en concurrence par leurs actionnaires publics. Elles ont vocation à permettre aux collectivités locales d'optimiser la gestion de leurs services publics locaux

Pour nous, les SPL sont incompatibles avec l'OT. En effet :

Une SPL est composée d'au moins deux collectivités ; **son organe délibérant ne comporte que des élus.**

Or à la création de l'office de tourisme (*art R133-19 du code du tourisme*), la délibération de la collectivité doit fixer la composition de l'organe délibérant avec le nombre des membres représentant la collectivité et le nombre **des membres représentant les professions et activités intéressées par le tourisme dans la commune.**

Il y a donc par définition incompatibilité entre une SPL qui n'a que des élus et un office de tourisme qui doit trouver dans son organe délibérant des non-élus représentant les professions touristiques ;

Rajout du 04 août 2011 :

L'office de tourisme de Tours est géré depuis juillet 2011 par une SPL associant la ville, la communauté d'agglomération et un syndicat mixte.

Il sera intéressant de suivre la position de l'administration par rapport à ce dossier.

G. Tableau synthétique

	Offices de tourisme avec gestion Intégrée			Offices de tourisme avec gestion déléguée	
	EPIC	REGIES (avec autonomie financière et personnalité morale)		Association	SEML
		SPIC	SPA		
<i>Fiscalité</i>	Privée	Privée	Publique	Privée	Privée
<i>Organe délibérant</i>	Comité de direction (élus majoritaires)	Conseil d'administration ou conseil d'exploitation (élus majoritaires)		Conseil d'administration (élus minoritaires)	Conseil d'administration (élus majoritaires)
<i>Qui est représentant légal ?</i>	Le directeur	Le directeur	Le président	Le président	Le directeur
<i>Qui est ordonnateur</i>	Le directeur	Le directeur	Le président	Le président	Le directeur
<i>Qui est comptable ?</i>	Le trésorier principal (ou un agent comptable)			Le service comptable	
<i>Qui recrute le personnel ?</i>	Le directeur		Le directeur (avis du CA)	Le Président	Le directeur
<i>Affectation directe au budget de la taxe de séjour</i>	Oui	Non	Non	Non	Non