

# L'ACTIONNARIAT DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES, UN CHOIX STRATÉGIQUE POUR LES DESTINATIONS

Au centre de l'action touristique des territoires, la gestion d'un office de tourisme par le biais du statut de société publique locale (SPL) s'avère être, grâce aux possibilités offertes depuis 2015 par la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), un formidable traducteur et révélateur de la stratégie territoriale pour une destination. L'actionnariat public comme base de partenariat permet aux collectivités de mettre en œuvre leur développement touristique à moindre coût et en bonne intelligence.

SERGE LACROIX, Consultant indépendant, spécialiste des sociétés publiques locales dans le domaine des offices de tourisme



**D**éfinies par la législation comme de « nouveaux outils mis à la disposition des collectivités territoriales leur permettant de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies », les sociétés publiques locales (SPL) sont une forme particulière de société anonyme (SA). Dans le domaine du tourisme, la SPL est une solution pleinement adaptée pour la gestion d'un office de tourisme.<sup>1</sup>

### SAVOIR CHOISIR SES ACTIONNAIRES

En premier lieu et avant toute démarche, la question que doit se poser la collectivité porte sur le nombre d'actionnaires d'une part, sur leur qualité d'autre part. Dans le cas d'une société publique locale (SPL) l'actionnariat de droit privé n'est pas permis ; de ce fait le capital sera exclusivement détenu par des actionnaires publics. Par ailleurs, et conformément à l'article L225-1 du code du commerce, en tant que société anonyme, une SPL sera constituée entre deux associés ou plus : l'actionnaire dit « prioritaire » ou « majoritaire » qui est à l'origine de la SPL et un – ou plusieurs – actionnaires dits « minoritaires » ou encore « partenaires ». Plusieurs formules de partenariat sont offertes ainsi aux collectivités selon les compétences dont elles disposent ou dont disposent leurs actionnaires potentiels.

### LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS COMME ATOUT

Recourir à d'autres collectivités disposant de la compétence promotion du tourisme pour constituer l'actionnariat d'une société publique locale est l'une des particularités majeures dans le cadre de la gestion d'un office de tourisme. Pour la collectivité à l'origine de la SPL, la recherche d'actionnaires minoritaires ou partenaires auprès de collectivités publiques pourrait sembler être une contrainte, voire une difficulté pour sa constitution. Il n'en est rien. Mieux, ce sera un formidable atout pour bâtir des partenariats avec d'autres collectivités du territoire, avec ses voisins, ou encore avec des collectivités d'un niveau supra. Plus encore, cette dimension sera révélatrice du projet de la collectivité locale d'origine

sur le plan de la promotion et du développement touristique local. Car si la compétence promotion du tourisme est partagée entre différents niveaux de collectivités territoriales, il n'en demeure pas moins qu'en raison d'une jurisprudence spécifique<sup>2</sup>, il est recommandé, pour la collectivité créatrice de la SPL, que le ou les actionnaires minoritaires devront disposer de la compétence « promotion du tourisme dont office de tourisme ».

De facto cette disposition concerne les collectivités territoriales que sont la Région, le Département, les intercommunalités voisines (par application de la loi NOTRe du 7 août 2015, article 65-1°) ou encore les communes du territoire, ou hors du territoire, qui possèdent le statut de « station classée » (par application de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, et de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019).

### LA SPL « OFFICE DE TOURISME », RÉVÉLATRICE D'UNE STRATÉGIE

Le choix de l'actionnaire minoritaire ou partenaire de la société publique locale « office de tourisme » est révélateur de la stratégie du territoire dans le domaine du tourisme. Dans ce cadre, il appartient aux élus locaux en charge de la constitution de la société publique locale de solliciter et

(1)  
Voir sur ce sujet l'article de la revue *Espaces* "Pourquoi créer une SPL pour gérer un office de tourisme", octobre 2021, et ceux du dossier "Les offices de tourisme dans le viseur" de la revue *Juristourisme* (n°250, mars 2022).

(2)  
Décision du tribunal administratif de Rennes, 11 avril 2013, n°1203243, à consulter sur [www.lemoniteur.fr/article/une-spl-ne-peut-pas-outrepasser-les-compétences-de-ses-actionnaires.870294](http://www.lemoniteur.fr/article/une-spl-ne-peut-pas-outrepasser-les-compétences-de-ses-actionnaires.870294).

## "PROMOTION DU TOURISME DONT CRÉATION D'OFFICES DE TOURISME" COMPÉTENCE OBLIGATOIRE DES EPCI

La compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » est devenue une compétence à part entière et obligatoire des EPCI le 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'article L.5214-16 du Code général des collectivités territoriales le formule ainsi : « 1.- La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants [...].

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L.4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. »



La place du Bain-Romain, étape du circuit historique de Plombières-les-Bains, la « ville aux mille balcons ».

séduire d'autres collectivités pour qu'elles entrent au capital social en tant qu'actionnaires dits minoritaires (ou partenaires) de l'office de tourisme de la destination. Différents cas de figures existent, selon la politique de la collectivité initiatrice.

► La collectivité à l'origine de la SPL veut privilégier et renforcer sa relation avec d'autres collectivités dont elle est organiquement proche.

Il s'agit du cas le plus répandu, lequel associe très souvent une intercommunalité comprenant des communes qui disposent de la compétence office de tourisme. Un bon exemple, actuellement en cours de construction, est celui porté par la Communauté de communes de la Porte-des-Vosges méridionales. Le projet prévoit une SPL avec deux communes « station classée de tourisme », Plombières-les-Bains et Remiremont, et une autre « commune touristique » qui déposera prochainement un dossier de labélisation « station classée », Le Val-d'Ajol. Cet exemple montre qu'il est possible d'articuler une dimension intercommunale avec des stations de tourisme disposant chacune d'une ambition et d'une marque propre, en mutualisant la dimension logistique afin de préserver des ressources au service d'une action promotionnelle spécifique et/ou partagée. Il existe de nombreux autres exemples associant une intercommunalité à des communes en son sein pour construire une SPL office de tourisme, dans la perspective d'apporter des services spécifiques aux communes actionnaires. Parmi ces services, on peut citer la construction d'un programme d'animations ou la mise en marché

d'offres touristiques locales. La SPL Brive-Tourisme est un exemple de ce type, lequel associe la Communauté d'agglomération du Bassin-de-Brive avec les communes de Brive-la-Gaillarde, d'Objat et de Donzenac, chacune n'ayant toutefois qu'un statut de commune touristique.

► Deux ou plusieurs collectivités de même niveau territorial veulent bâtir une approche commune et partagée de la fonction « office de tourisme ».

Dans ce cas, deux intercommunalités (ou plus) ou deux communes (ou plus) ayant le statut de station classée, probablement unies par une relation de proximité géographique, se regroupent pour bâtir une SPL qui sera l'office de tourisme commun aux différentes collectivités locales. La SPL sera donc un office de tourisme intercommunautaire dans le premier cas et un office de tourisme intercommunal dans le second. Dans ce cadre, tout est possible sur le plan du partage de l'actionnariat. Le cas le plus simple serait un partage à 50 % entre deux collectivités de même niveau (ou 33,33 % pour trois collectivités). Néanmoins, rien n'interdit qu'il y ait une autre répartition, à l'image de la SPL Landes-Chalosse-Tourisme qui associe la Communauté de communes Chalosse-Tursan à hauteur de 51 % (cinquante communes) et celle des Coteaux-et-Vallées-des-Luys à hauteur de 49 % (seize communes). L'on peut également citer l'exemple de la destination Terres de Corrèze, laquelle regroupe les intercommunalités de Vézère-Monédières-Millesources, du Pays-d'Uzerche et du Pays-de-Lubersac - Pompadour. Leur participation au sein de l'actionnariat de la SPL aurait pu être d'un tiers chacune, mais les élus locaux ont préféré déterminer leur participation à hauteur du poids démographique de chacune des communautés de communes – soit respectivement 23 %, 34 % et 43 % – et établir une présidence tournante de la SPL toutes les deux années.

► Une collectivité souhaite construire une relation partenariale avec des collectivités locales voisines dans une approche territoriale élargie.

Parfois, une collectivité est désireuse de créer un office de tourisme pour son territoire de destination tout en étant ouvert à ses voisins, voire partenaires. Cette idée est à l'origine de la constitution

(3) Intercommunalités et communes bénéficiant du statut de station classée.

(4) [www.tourisme-espaces.com](http://www.tourisme-espaces.com).

**LA PARTICIPATION DE LA RÉGION ET DU DÉPARTEMENT EST TRÈS POSITIVE, CAR ELLE ÉTABLIT UNE RELATION DE CONFIANCE ENTRE L'ACTEUR LOCAL ET SES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS SUPRA.**

de la SPL Sud-Vendée-Littoral-Tourisme – par l’intercommunalité éponyme – qui a associé à son capital social, dès sa création, les intercommunalités du Pays-de-Fontenay - Vendée, à hauteur de 1 %, et de Vendée-Grand-Littoral, à hauteur de 2 %. Ainsi, les réunions du conseil d’administration de la SPL sont pour les présidents des offices de tourisme l’occasion de se retrouver et d’échanger sur les politiques locales de développement et de promotion touristique. Enfin, cette relation privilégiée se prolongeait

également par des discussions techniques, portant par exemple sur la gestion administrative de la SPL ou les échanges de documentation, mais aussi des réflexions tactiques pouvant porter notamment sur l’articulation de la participation aux actions de promotion organisées par le Département de la Vendée et la Région des Pays de la Loire. Parallèlement, une relation actionnariale réciproque fut établie avec la SPL office de tourisme de

Vendée-Grand-Littoral par l’acquisition de parts de capital social par la Communauté de communes Sud-Vendée-Littoral, pour un montant identique à la participation initiale de celle de Vendée-Grand-Littoral pour l’office de tourisme de Sud-Vendée-Littoral.

► La collectivité créatrice de la SPL a pour ambition de bâtir une stratégie de promotion et de développement touristique avec des acteurs de niveau supra. C’est une formule plus rare, mais qui existe en Pays de la Loire, et qui fut concrétisée

par la participation de la Région. Celle-ci a été sollicitée pour être actionnaire de certaines SPL agissant en tant qu’office de tourisme, comme la SPL Vendée-Grand-Littoral, à hauteur de 5 %, et de Pornichet-Tourisme, à hauteur de 1,94 %. Dans le cas de Pornichet (SPL de la commune station classée de tourisme), outre une participation de l’Agglomération de Saint-Nazaire et de la Région, il y a eut une participation du Département de la Loire-Atlantique, à hauteur de 1,94 % comme pour la Région. Pour les dirigeants de la SPL de Pornichet, cette participation de la Région et du Département est très positive, car elle établit une relation de confiance entre l’acteur local et ses partenaires institutionnels d’un niveau supérieur. Cette relation a permis d’ouvrir des chantiers partagés, tels que le travail réalisé avec le Département pour mieux accueillir et former les travailleurs saisonniers de la station, ou le travail promotionnel engagé avec les agences d’attractivité locales que sont Loire-Atlantique Développement et Solutions-Éco.

**UNE MARQUE PARTAGÉE**

Par application de la loi NOTRe, la compétence « promotion du tourisme » est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales, et celle de « office de tourisme » l’est à deux niveaux possibles sur le plan local<sup>3</sup>. Outre ses prédispositions techniques très favorables pour gérer un « organisme de management d’une destination »<sup>4</sup>, la société publique locale est structurellement un outil qui peut favoriser et nourrir le partage et le partenariat entre collectivités territoriales diverses. Enfin, c’est aussi un support qui permet facilement de dépasser des antagonismes éventuels au sein du couple intercommunalité/communes concernant la gestion de marques touristiques. ■

**COMMUNES TOURISTIQUES ET STATIONS CLASSÉES ARTICLE L.133**

« Les communes qui mettent en œuvre une politique du tourisme et qui offrent des capacités d’hébergement pour l’accueil d’une population non résidente, ainsi que celles qui bénéficient au titre du tourisme [...] de la dotation supplémentaire ou de la dotation particulière identifiées au sein de la

part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, peuvent être dénommées communes touristiques ». « Seules les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d’accueil, d’information et de promotion touristiques tendant, d’une part, à assurer la fréquentation

plurisaisonnière de leurs territoires, d’autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu’elles mobilisent en matière de créations et d’animations culturelles et d’activités physiques et sportives peuvent être érigées en stations classées de tourisme [...] ».