
SCIENCES SOCIALES

Sustainable Tourism Development and Conceptual Framework

Jean-Paul Pastorel*

University of French Polynesia, France

Received 26 June 2019

Revised 15 July 2019; Accepted 30 July 2019

Abstract : Despite the weakness of the conceptual framework, France, the most visited country in the world, benefits from a flourishing tourist sector. But it will have to evolve, even simply to maintain its leadership position. Amongst the challenges that have an influence on the competitiveness of tourism, are the weak legal frameworks for tourist planning and the number of decision-makers. Moreover, tourism and environment have been seen as mutually antagonistic. The important question is how to meet these challenges.

Keywords : tourism, spatial planning, legal norms, programming, evaluation of public policies.

* Corresponding author.

E-mail : jean-paul.pastorel@upf.pf

SCIENCES SOCIALES

Réflexions sur le retard conceptuel des outils de la planification spatiale dans l'appréhension du tourisme contemporain

Jean-Paul Pastorel*

Université de la Polynésie française, France

Reçu le 26 juin 2019

Relu et modifié le 15 juillet 2019; Accepté le 30 juillet 2019

Résumé : Première destination touristique mondiale, la France doit relever le défi des outils de planification des activités touristiques si elle veut conserver son rang et développer son industrie touristique. Elle doit s'interroger sur la faible normativité de ses instruments d'aménagement touristique, sur la multiplication des décideurs et sur la prévalence d'une logique de protection et de prévention des risques des excès supposés du tourisme. C'est à ce prix qu'elle pourra surmonter les obstacles à l'appréhension du tourisme contemporain.

Mots-clés : tourisme, planification, normes juridiques, programmation, évaluation.

Dans un marché touristique mondial de plus en plus concurrentiel, la France ne promeut pas assez ses destinations et ses atouts. Tel est le constat du Conseil économique, social et environnemental qui invite à « repenser le tourisme tel qu'il est pratiqué depuis la naissance des congés payés pour éviter qu'il ne devienne une *belle endormie* »¹. C'est un formidable défi que doivent relever les professionnels, les pouvoirs et les acteurs publics, pour bâtir une offre qui valorise les spécificités des territoires. Le plan « Tourisme »², annoncé à l'occasion du premier comité interministériel du tourisme du 26 juillet 2017 pour atteindre l'objectif de 100 millions de touristes internationaux à l'horizon 2020 et les « contrats de destination » signés par les ministres en charge des affaires étrangères et de l'économie s'inscrivent délibérément dans cette stratégie³. Toutefois, cette stratégie ne peut réussir que si les acteurs sont fédérés autour de projets

* Coordonnées des auteurs.

Courriel : jean-paul.pastorel@upf.pf

¹ Conseil économique, social et environnemental (s/d C. Dupuis), *Tourisme et développement durable*, novembre 2014, p. 39.

² Voir sur le site <https://www.gouvernement.fr/action/plan-tourisme>.

³ À l'occasion du conseil interministériel du tourisme du 19 juillet 2018, quatre contrats de destination ont été prolongés pour trois ans, et un nouveau contrat « Côte atlantique » a été signé.

cohérents respectueux de chaque identité. Or, ce pari sociétal se heurte notamment à ce que notre collègue Frédéric Rolin désigne comme un « retard conceptuel des outils de planification spatiale dans l'appréhension du tourisme contemporain »⁴. Pour comprendre ce retard, il faut avoir conscience que les politiques d'aménagement ont été faiblement imprégnées par un droit adapté à l'activité touristique d'une part (I), que la multiplicité des acteurs du tourisme et le manque de collaboration reste un problème majeur du secteur, d'autre part (II) et qu'enfin, continuent de prévaloir des logiques de protection et de prévention des risques des excès supposés du tourisme (III).

1. La faible normativité des instruments de la planification touristique

Comme tout outil juridique d'aménagement, la planification touristique souffre d'une insuffisance de normativité en raison de la faible « juridicité » des objectifs de l'aménagement d'une part, et de l'emprunt au droit de l'urbanisme des moyens juridiques de réalisation des politiques touristiques, d'autre part.

En premier lieu, l'aménagement n'entretient avec le droit que des rapports lointains, voire - pour reprendre la formule de notre ami et collègue Yves Madiot - « variant entre la franche hostilité et la totale indifférence »⁵. La faible juridicité des politiques d'aménagement en général s'explique par le fait que la prospective (sur dix, quinze ou vingt ans), en tant qu'approche des problèmes de l'aménagement du territoire, se prête peu à une approche juridique. Elle se traduit d'abord par des objectifs et des orientations à plus ou moins long terme qui laissent à leurs destinataires un pouvoir discrétionnaire pour exécuter l'objectif ou l'orientation en cause⁶. Il ne s'agit donc pas de « plans » au sens traditionnel du terme, mais davantage d'une aide à la décision des responsables politiques, de clés pour le futur. Or, la fixation d'objectifs est essentiellement un acte politique et non un acte juridique⁷.

C'est ce que nous rappelle de façon récurrente la jurisprudence. Ainsi, dans un arrêt de 1970, la Cour de cassation précisait que « le plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (PADOG) était un document administratif, sans portée juridique, inopposable aux tiers, s'agissant d'un instrument de travail pour l'administration, énonçant les principes généraux destinés à guider l'action future des pouvoirs publics et à servir de base à l'élaboration des plans d'urbanisme »⁸. De même, le Conseil d'État a considéré,

⁴ Rolin (F.), « Le tourisme dans la planification spatiale », in *Tourisme et Acte III de la décentralisation*, colloque SERDEAUT, Université Paris I, 2013.

⁵ Madiot (Y.), « L'aménagement du territoire et le droit », in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, s/d Némery (J.-C.), *Économica*, 1994, pp. 33-46. Voir aussi Merlin (P.), *Tourisme et aménagement touristique, des objectifs inconciliables ? La Documentation française*, 2008.

⁶ Montalivet (P. de), « Les objectifs sont-ils des règles de droit ? », in Faure (B.) (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Dalloz, 2010, p. 58.

⁷ Morand (C.A.), « Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation », *Droit et Société*, 1988/10, p. 393-407 et notamment p. 400.

⁸ Cass. 3e civ., 22 oct. 1970, *Duflocq*, pourvoi n° 69-70294, Bulletin des arrêts Cour de Cassation Chambre civile 3 N. 538 P. 392.

dans l'affaire *Société des magasins périphériques de l'Ouest Rallye*⁹ de 1975, que le refus d'un permis de construire ne peut être légalement fondé sur les termes d'une directive d'aménagement national du territoire que si cette « directive émane du gouvernement, contient des dispositions suffisamment précises pour permettre à l'autorité administrative chargée de statuer sur la demande de permis de construire d'apprécier si le projet de construction est contraire à l'action d'aménagement du territoire telle qu'elle résulte de cette directive et a fait, enfin, l'objet de mesures de publicité suffisantes pour la rendre opposable aux tiers ». Il a aussi jugé, dans l'arrêt *SA Gilbert Marine*¹⁰, que ces dispositions [la réglementation des aides au développement régional] « se bornent à définir les conditions auxquelles est subordonnée l'attribution de la prime et ne créent nullement un droit à son attribution au profit des entreprises qui réunissent les conditions réglementaires ». La haute juridiction a encore relevé « qu'en fixant pour objectif à la politique d'aménagement et de développement du territoire la mise en valeur et le développement équilibré de l'ensemble du territoire de la République, l'article 1^{er} de la loi du 4 février 1995 n'a pas entendu poser un principe normatif dont la violation pourrait être utilement invoquée devant le juge de la légalité »¹¹. Plus récemment, à propos du schéma directeur régional de l'Ile de France, le rapporteur public du Conseil d'État a pu soutenir qu'il était davantage « l'expression d'une vision du territoire qu'un outil de programmation »¹².

Ces exemples démontrent qu'en l'absence de normativité juridique, les objectifs de l'aménagement n'entraînent pas nécessairement d'effets de droit. Certes, les dispositions réglant les professions touristiques et celles qui sont empruntées aux disciplines juridiques classiques (droit privé/droit public)¹³ revêtent une normativité certaine. Mais les objectifs d'aménagement proprement dits ne seront pas sanctionnés par une décision judiciaire¹⁴, à l'exception des « partis d'aménagement réellement déraisonnables » et des « incohérences manifestes »¹⁵. En tout état de cause, leur caractère plus ou moins flou n'est pas regardé par le juge administratif comme une cause de nullité (voir par exemple la notion controversée de « localisation préférentielle »)¹⁶. Tout au plus, seront-ils interprétés le cas échéant par le juge¹⁷, voire déclarés inopposables aux tiers quand leur contenu est vraiment trop vague¹⁸. Cela ne signifie pas que ces objectifs sont facultatifs¹⁹, mais ils seront surtout incitatifs et tout au plus soumis à une « évaluation » en fonction de

⁹ CE, Sect. 31 janv. 1975, *Min. de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ Soc. des magasins périphériques de l'Ouest Rallye*, req. n° 91500, AJDA 1975, p. 132 et 140.

¹⁰ CE, 14 déc. 1988, *SA Gilbert Marine*, req. n° 11628, AJDA 1989, p. 266, note Auby (J.-B.).

¹¹ CE, 27 juil. 2005, *Région Nord Pas-de-Calais*, n° 265001, Rec. p. 689, concl. De Silva (I.), BJCL 2005/11, p. 749.

¹² Concl. Lessi (J.) sous CE, 2 nov. 2015, *Commune de Maisons-Laffitte et autres*, n° 375814.

¹³ Py (P.), *Droit du tourisme*, 5^e éd., Dalloz, 2002, p. 6.

¹⁴ Trienbach (M.), *Les normes non directement applicables en droit public français*, thèse université de Strasbourg, 2012.

¹⁵ Voir les conclusions de Mme C. Maugué sous CE, 30 juil. 1997, *F... et W...*, n° 159648.

¹⁶ CE, 21 oct. 1992, *Mme D... et Consorts Q...*, n° 109150.

¹⁷ CE, 31 juil. 1996, *L...*, n° 144990.

¹⁸ CE, 29 déc. 2000, *Mme G...*, N° 206685.

¹⁹ Farjat (G.), « Réflexions sur les codes de conduite privés », in *Mélanges B. Goldman*, Litec, 1982, p. 58.

la matérialité de leur mise en œuvre et de leur efficacité²⁰. Il y a un certain degré de « juridicité » dans ce type de normes, en ce sens que les exigences de pertinence, d'efficacité et d'efficacités constituent des éléments à part entière du système juridique²¹ ; mais on peut s'interroger sur la place que laisse le droit positif aux objectifs de l'aménagement des territoires.

Par ailleurs, les moyens utilisés pour réaliser les politiques touristiques sont largement empruntés au droit classique de l'urbanisme. Historiquement, le tourisme n'a été en effet qu'une facette des politiques de planification urbaine et d'aménagement de l'après-guerre. Si le deuxième plan de modernisation et d'équipement (1954-1957) comporte dans ses objectifs globaux de développement économique un volet consacré à l'équipement touristique, les outils de promotion du tourisme sont empruntés aux techniques juridiques du droit de l'urbanisme. Ces techniques sont adaptées aux besoins de mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, du maintien ou de l'accueil d'activités économiques, de lutte contre l'insalubrité et de renouvellement urbain, etc. Si le législateur ajoute au panel classique des instruments d'intervention publique (expropriation pour cause d'utilité publique, remembrement urbain, etc.) de nouveaux dispositifs propres à réaliser les projets d'aménagement touristique de l'après-guerre, c'est toujours dans le cadre des techniques de l'aménagement foncier qu'il le fait. C'est ainsi que la planification touristique va puiser ses moyens d'action dans les fameuses zones d'aménagement différé (ZAD) destinées à constituer des réserves foncières pour programmer de futures zones d'activités, ou encore dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP) que la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 transformera en zones d'aménagement concerté (ZAC) pour réaliser, notamment grâce au droit de préemption, des opérations d'aménagement, ainsi que les premiers schémas d'aménagement, la création de « villes nouvelles », etc.

À titre d'exemple, rappelons que l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, appelé à devenir la plus importante opération de cette nature jamais initiée dont la mise en œuvre avait été confiée à une mission interministérielle présidée par Pierre Racine, grand commis de l'État, directeur de cabinet du Premier ministre Michel Debré de 1959 à 1962, d'où son nom de « Mission Racine »²², a été réalisé sur la base des instruments juridiques d'urbanisme en vigueur (expropriations et ZAD pour acquérir les terrains, sociétés d'économie mixte d'aménagement agissant comme des concessionnaires de ZAC, schéma directeur d'aménagement à partir de 1972,

²⁰ Flückiger (A.), « Le droit administratif en mutation: l'émergence d'un principe d'efficacité », *Revue de droit administratif et fiscal*, 2001, p. 93-119.

²¹ Morand (C.-A.), « Les objectifs de la législation : approches diversifiées et complémentaires », RRJ 1989-4, p. 854 ; Chevallier (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », in *Politiques et management public*, 1993/11, n° 4, p. 124 ; Vayrou (C.), *Management public et droit administratif : essai sur la juridicité des concepts managériaux*, thèse université de Paris II, 2000.

²² Voir sur cette question : Racine (P.), *Mission impossible, l'aménagement touristique du littoral Languedoc Roussillon ?*, Éditions Midi Libre, 1980 ; Lacour (C.), *Aménagement du territoire et développement régional*, Dalloz, 1983 ; *Tourisme et développement local et régional*, Actes des colloques d'Amiens et de Lille, 1987 ; Boyé (M.), *Histoire du tourisme de masse*, PUF, 1999 ; Sagnes (J.), « L'aménagement touristique de la côte du golfe du Lion », in Sagnes (J.), (dir.), *Deux siècles de tourisme en France*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, p. 27-53.

etc.) ; on lui doit la plupart des stations balnéaires de la côte Languedocienne (La Grande Motte, Cap d'Agde, Port Grimaud, Port Leucate, etc.). Ce schéma fut reproduit sur le littoral atlantique et en Corse mais avec moins de succès²³. De même, le « plan Neige » de 1964 lancé par l'État pour créer une filière de sports d'hiver en France et pour assurer la renommée internationale des stations et la constitution d'un véritable secteur économique²⁴, est réalisé à coup d'expropriations au profit de sociétés d'économie mixte ou de groupes de promoteurs privés au travers de « concessions d'aménagement » qui constituent, selon Frédéric Rolin, « des formes de ZAC adaptées à l'économie du tourisme alpin »²⁵.

En d'autres termes, le développement touristique s'est fait à partir d'un complexe d'outils juridiques qui n'ont pas été « pensés » pour le tourisme dans le cadre de « stratégies politiques raisonnées », mais empruntés aux techniques de l'aménagement urbain de l'après-guerre. Or, ainsi que le disait Jean-Pierre Lebreton²⁶, le droit de l'urbanisme est un droit « attrape-tout à faible consistance conceptuelle » ; il n'est qu'une accumulation de lois fixant de nouvelles missions à ce droit et ajoutant chaque fois de nouveaux instruments d'intervention²⁷. La planification touristique a donc été encadrée par le droit de l'urbanisme qui est un peu le « généraliste de l'occupation des sols (Lebreton) » et qui doit beaucoup, ainsi que l'a relevé avec pertinence Vincent Vlès, au « bricolage local » qui a permis des partenariats, des rencontres, des travaux communs, au service de l'aménagement touristique²⁸.

2. La multiplicité des acteurs du tourisme

Dans son rapport « Optimiser les retombées économiques du tourisme »²⁹, le Conseil national du tourisme (CNT) a regretté « la trop grande multiplicité des concepteurs et des acteurs de la chaîne de promotion du tourisme alliée à un manque de collaboration entre ces différents intervenants, d'où une perte réelle d'efficacité ». La persistance de cette multiplicité d'acteurs trouve sa source dans l'histoire du tourisme. Dès l'origine, le

²³ Renard (J.), « Le tourisme : perturbateur des économies littorales traditionnelles, l'exemple du littoral atlantique entre la Vilaine et la baie de l'Aiguillon », *Cahiers Nantais*, 1970/2, p. 5-25 ; Richez (G.) et Richez-Battesti (J.), « La contestation du tourisme en Corse et ses implications sociales et économiques », *Études corses*, n° 26, 1986.

²⁴ Cumin (G.), « Les stations intégrées », *Urbanisme*, 1970, n° 116, p. 50-53 ; Knafo (R.), *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises ; l'aménagement de la montagne à la française*, Masson, 1978 ; Joye (J.), (dir.), *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, LGDJ, 2013.

²⁵ Rolin (F.), *Le tourisme dans la planification spatiale*, préc.

²⁶ Lebreton (J.-P.), *L'urbanisme et les législations réputées indépendantes*, AJDA, 20 mai 1993, numéro spécial « Droit de l'urbanisme : bilan et perspectives », p. 20-26 et notamment p. 22.

²⁷ Conseil d'État, Rapport Labetoulle (D.), *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992.

²⁸ Vlès (V.), *Politiques publiques d'aménagement touristique. Objectifs, méthodes, effets*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2006, p. 414.

²⁹ Conseil national du tourisme (CNT), *Optimiser les retombées économiques du tourisme de la France, propositions d'action*, (s/d M. Messager), 2012, p. 3.

tourisme a été organisé à partir d'initiatives privées diverses, sur une base associative ou mutualiste³⁰. Si les retombées économiques du tourisme ont ensuite poussé l'État à prendre le relais, notamment à travers les politiques d'aménagement du territoire³¹ de l'après-guerre, dans une perspective d'optimisation économique de l'espace français, mais surtout avec l'idée de correction des inégalités, il n'y a jamais eu un « bloc de compétence » attribué à aucun niveau décisionnel. En vertu de leur compétence générale de principe, les collectivités locales ont multiplié les initiatives dans toutes les matières touristiques susceptibles de présenter un quelconque intérêt pour elles (création d'équipements à vocation touristique par exemple)³². Le juge administratif lui-même a admis que l'aménagement d'un site archéologique remarquable par une commune relevait du « service public culturel et touristique »³³, que l'aménagement puis l'exploitation d'un gîte rural par une commune concouraient au « service public de développement économique et touristique »³⁴ ou que l'exploitation d'équipements de thermalisme construits par un syndicat mixte relève d'une activité de service public local³⁵... Ce foisonnement d'initiatives est consubstantiel à la transversalité de la compétence « tourisme » et promeut une sorte de « géographie de la liberté » pour reprendre l'expression de Jérôme Monod, délégué à l'aménagement du territoire (DATAR) entre 1968 et 1975³⁶.

La « compétence tourisme » a donc été disputée par tous les échelons territoriaux et reste, après la publication de la loi du 7 août 2015 portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République, une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions (CGCT, art. L.1111-4). Les initiatives du législateur pour mieux coordonner les interventions des pouvoirs locaux (cf. loi « Mouly » du 23 décembre 1992, loi du 27 février 2002) ou pour regrouper au niveau intercommunal les compétences liées à la promotion du tourisme (loi « NOTRe du 7 août 2015, art. 5214-16 CGCT) n'ont pas permis de faire émerger une collectivité « chef de file »³⁷ et pas plus les schémas touristiques régionaux ou départementaux prévus par le code du tourisme (art. L. 131-7 et L 132-1) que les « plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnées » (art. L. 361-1 du code de l'environnement) ne sont véritablement

³⁰ Boyer (M.), *L'invention du tourisme*, Gallimard, 1996 et Larique (B.), *L'économie du tourisme en France des années 1890 à la veille de la Seconde guerre mondiale : organisation et développement d'un secteur socio-économique*, thèse université de Bordeaux 3, 2006. Voir aussi « Comité d'histoire », in *Cent ans d'administration du tourisme, Pour mémoire*, revue du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, numéro hors-série, 2012.

³¹ Jocard (J.), *Le tourisme et l'action de l'État*, Berger-Levrault, 1965 ; Servoin (F.), *Institutions touristiques et droit du tourisme*, Masson, 1981 ; Vlès (V.), *Tourisme*, in Pasquier (R.), Guigner (S.) et Cole (A.), « Dictionnaire des politiques territoriales », Presses de Science Po, 2011, p. 482-488.

³² Chaumet-Riffaud (C.), *Le tourisme, service public et enjeu économique*, éd. Papyrus, 2005.

³³ CE, Ass., 11 mai 1959, *Dauphin*, rec. p. 294, à propos de l'aménagement de l'Allée des Alyscamps à Arles.

³⁴ CE, 25 janv. 2006, *Commune de La Souche*, n° 284878.

³⁵ CAA Bordeaux, 21 juin 2005, n° 01BX02430.

³⁶ Monod (J.), *Transformation d'un pays, pour une géographie de la liberté*, Paris, Fayard, 1974.

³⁷ Vlès (V.), « Aménagement touristique : les embarras d'une décentralisation inachevée. Exemple aquitain », *Hégoa*, n° 23, SET, UMR/CNRS, Université de Pau, 2003 ; Bouin (F.), « Les collectivités territoriales et le tourisme », *Le Moniteur*, 2007.

coordonnés, ce qui - à croire un rapport d'information sénatorial³⁸ - « leur ôte une part importante de leur effectivité et de leur pertinence ».

La gestion spatiale du tourisme ne sachant faire abstraction de sa territorialité³⁹, il est en outre indispensable d'identifier le bon niveau de cohérence territoriale pour développer un véritable projet touristique. Or ce niveau ne correspond pas toujours aux frontières administratives existantes qui sont héritées d'une construction juridique attachée aux rouages administratifs de l'État-nation⁴⁰. L'architecture institutionnelle locale qui s'est enracinée à partir d'une représentation « naturelle » des frontières politiques de la France est souvent en décalage par rapport aux bassins de vie et aux dynamiques de développement⁴¹. Initiés par le VII^{ème} plan, les « pays d'accueil touristiques » - dont le périmètre diffère totalement des cadres administratifs - en sont un exemple flagrant. La recherche de nouveaux territoires « pertinents »⁴² complexifie donc une ligne de partage des compétences déjà peu lisible entre l'État et les collectivités décentralisées⁴³.

Il faut donc encore plus canaliser et orienter les multiples initiatives et veiller à la cohérence des actions entreprises aux différents échelons territoriaux. C'est ce que rappelait un ministre en charge du tourisme lors de la signature d'une convention entre l'opérateur national « Atout France » et une agence régionale du tourisme : « La France a trop souffert ces dernières années d'un émiettement, d'une absence de cohérence entre les initiatives décidées par les différentes régions françaises, sans doute due à la complexité engendrée par la décentralisation »⁴⁴. Le Conseil national du tourisme suggère aussi que « l'État [est] seul capable en un court laps de temps d'insuffler l'élan nécessaire »⁴⁵. On voit bien que même dans une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie comme la Polynésie française, l'assouplissement des conditions d'entrée des touristes chinois n'a été rendu possible qu'après modification de l'arrêté ministériel sur l'entrée des étrangers dans ce territoire⁴⁶ !

³⁸ Rapport d'information Sénat n° 471 (2008-2009), Krattinger (Y.) et [Gourault](#) (J.), mission commune d'information « Faire confiance à l'intelligence territoriale », 17 juin 2009.

³⁹ Breton (J.-M.), *Droit et politique du tourisme*, Dalloz, Juris Corpus, 2016, p. 21.

⁴⁰ Allières (P.), *L'invention du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, 1980.

⁴¹ Brouant (J.-P.), *Le droit de la cohésion territoriale*, LGDJ, 2015.

⁴² Peraldi (X.) et Rombaldi (M.), « La territorialisation des politiques publiques : la remise en cause des frontières administratives et la recherche de nouveaux territoires pertinents », *Les Cahiers européens des sciences sociales*, n° 5, Balzac, 2013, p. 117.

⁴³ Fort (F.-X.), « L'article 68 et la définition d'un nouveau transfert », in *Les évolutions de la compétence tourisme : cadres de mise en œuvre et enjeux stratégiques pour les territoires*, Colloque Montpellier, 2017.

⁴⁴ Lefebvre (F.), 22 juillet 2011.

⁴⁵ Conseil national du tourisme (CNT), *Optimiser les retombées économiques du tourisme de la France, propositions d'action*, préc., p. 43.

⁴⁶ Voir l'arrêté du 4 août 2016 modifiant l'arrêté du 29 décembre 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Polynésie française. Sur le partage de la compétence touristique en Polynésie, voir aussi Rival (Y.), « Le partage de la compétence tourisme au cœur de la stratégie touristique de la Polynésie française », in Fabry (N.) et Spendler (J.), *Le tourisme : un domaine de compétence partagé*, Paris, L'Harmattan, 2018.

3. La prévalence de la logique de protection et de prévention des risques des excès supposés du tourisme

Un troisième facteur éclaire le retard conceptuel des outils de planification touristique. Le tourisme a en effet été appréhendé par le droit à travers son impact sur l'environnement naturel, social, et culturel. Autrement dit, il a été abordé de façon négative (comment limiter les effets du tourisme ?). Le plan Tourisme annoncé par le gouvernement français en juillet 2017 fait ce constat sans complaisance : « Le droit français aborde la question [du tourisme] sous l'angle des logiques de protection et de prévention des excès du tourisme. Faut-il faire évoluer cette situation et prendre véritablement en compte les enjeux touristiques dans les documents de planification d'urbanisme ? ».

Il ne s'agit pas ici de nier les interactions entre le tourisme et les autres éléments structurants de la société. Il ne s'agit pas davantage de discuter la nécessité d'adapter le tourisme aux principes du développement durable⁴⁷ ; mais plutôt de constater que, relayant la notion de saturation des lieux touristiques théorisée par Richard Butler⁴⁸, le droit positif consiste essentiellement à fixer un périmètre de protection contre la pression touristique tantôt pour préserver les monuments naturels ou culturels les plus exposés (certains espaces spécifiques et caractéristiques comme le littoral ou la montagne ou des sites à grande valeur écologique ainsi que les monuments historiques ou vestiges archéologiques) ou, plus simplement, ceux qui structurent un territoire (forêt, patrimoine paysager), tantôt pour contenir la spéculation foncière en « cassant le marché » afin de financer des équipements locaux (zones d'aménagement différé, droit de préemption urbain, fiscalité locale, limitation du droit de construction dans les règlements des plans d'urbanisme...). Or quelles qu'en soient les apparences, ces dispositifs réglementaires sont surtout un moyen de dire « non »⁴⁹ : non à la construction en général, et non aux activités touristiques en particulier.

En revanche, on trouve peu d'outils juridiques spécifiques en rapport direct avec la promotion du tourisme. Les schémas régionaux ou départementaux du tourisme manquent souvent de consistance, à en croire les différents rapports des chambres régionales des comptes qui se succèdent. Ainsi, il a été relevé que les schémas régionaux des régions du Grand Est « quand ils existent, sont souvent rédigés en des termes très généraux et ne comportent pas de véritable volet opérationnel »⁵⁰ et que le schéma de développement du tourisme du Languedoc-Roussillon 2010-2015 « ne fixait pas d'objectifs établissant les

⁴⁷ Merlin (P.), *Tourisme et aménagement touristique, des objectifs inconciliables ?*, Documentation française, 2001 ; Jégouzo (L.), *Le droit du tourisme*, LGDJ, 2012 ; Sicart (C.), *Essai de redéfinition du tourisme. Approche épistémologique et aménagement touristique du territoire*, thèse université de Perpignan, 24 nov. 2015 et *L'aménagement touristique et ses nouveaux enjeux*, Paris, L'Harmattan, 2017.

⁴⁸ Butler (R.W.), « The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implication for Management for Resources », *Canadian Geographer*, XXIV, I, 1980, p. 5-12.

⁴⁹ Renard (V.), « Les outils de la politique foncière », *AJDA*, 20 mai 1993, numéro spécial *Droit de l'urbanisme : bilan et perspectives*, p. 155-166 et plus précisément p. 163.

⁵⁰ Cour des comptes, *Les comités régionaux du tourisme des régions du Grand Est*, 2005, p. 440.

ambitions régionales » et qu'il « n'a fait l'objet d'aucun bilan »⁵¹. Quant aux schémas d'aménagement touristique intercommunaux qui sont censés constituer le support spatial des projets locaux de développement, ils restent facultatifs et, d'après une étude de l'Assemblée des communautés de France, parue en 2010, si 85% des intercommunalités disposaient de la « compétence tourisme » dans leurs statuts, peu d'entre elles étaient en situation de définir une « politique du tourisme » à l'échelon intercommunal ; celles-ci se focalisent en effet sur les instruments, notamment sur la création d'un office de tourisme intercommunal ou sur la gestion d'équipements⁵². En outre, le cadre intercommunal est le plus souvent « consensuel », ce qui ne permet pas toujours de faire émerger des projets pertinents⁵³ et l'on peut se demander, au bout du compte, si la taille critique touristique est atteinte par les établissements publics de coopération intercommunale⁵⁴. Enfin, ces instruments ne se coordonnent pas toujours entre eux, parce que chaque territoire souhaite développer sa politique touristique au détriment souvent de la cohérence d'ensemble⁵⁵.

En réalité, la planification spatiale du tourisme n'est exigée que dans certains espaces spécifiques. C'est le cas de l'Île-de-France (art. L 123-1 code de l'urbanisme), de la Corse (art. L 4424-9 CGCT)⁵⁶ et des régions d'outre-mer (art. L 4443-7 CGCT). Mais, même dans ces espaces, la planification n'est pas toujours à la hauteur des enjeux touristiques. Relevant par exemple que les « stratégies touristiques des conseils régionaux de Martinique et de la Réunion s'inscrivaient dans des plans anciens datant de la fin des années 1990 »⁵⁷, la Cour des comptes a regretté l'absence de dynamisme de ces collectivités qui ne s'affirment pas suffisamment comme « pilotes de l'action touristique ». De même, à propos de l'Île-de-France, la Cour a noté que le modèle d'organisation de ce territoire et la dispersion des compétences et des moyens financiers, ainsi que l'absence de suivi précis de la programmation de la mise en œuvre de la stratégie régionale de développement du tourisme et des loisirs ne favorisaient pas l'efficacité de l'intervention publique⁵⁸. Enfin, s'agissant de la Corse, le « Livre Blanc du tourisme » adopté en 2014 dans le cadre de l'élaboration du plan d'aménagement et de

⁵¹ Chambre régionale des comptes Occitanie, *Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie*, février 2018, p. 557.

⁵² Fuchs-Cessot (A.), « Intercommunalité et tourisme », in *Tourisme et Acte III de la décentralisation*, colloque SERDEAUT, Université Paris I, 2013.

⁵³ Conseil national du tourisme, Dupuy (K.) et Lewy (R.), (dir.), *Tourisme et intercommunalité*, Documentation française, 2004, p. 40.

⁵⁴ Chateau (L.), « L'intercommunalité touristique en question », *Cahier Espaces*, n° 91, 2006. Voir aussi Benech (F.), Périmètre de la compétence « promotion du tourisme » : une réponse ministérielle ravive le débat, *Juristourisme*, 2018/204, p. 40.

⁵⁵ Jégouzo (L.), *Les collectivités territoriales et le tourisme : faut-il modifier la répartition des compétences ?*, *Droit admin.* 2009, n° 8-9.

⁵⁶ Voir Annexe 8 du PADDUC relative au schéma d'orientation pour le développement touristique, septembre 2014.

⁵⁷ Cour des comptes, *Le tourisme outre-mer, un indispensable sursaut*, 2014, p. 405.

⁵⁸ Chambre régionale des comptes de l'Île-de-France, *Le Comité régional du tourisme (région Ile-de-France), exercices 2006 et suivants*, 2016.

développement durable de la Corse (PADDUC) a été jugé « ambitieux » mais « ne comportant pas de modalités de programmation et d'évaluation des mesures retenues »⁵⁹.

En guise de conclusion...

Identifié comme un des « objectifs du Millénaire » par les Nations Unies pour faire reculer la pauvreté et favoriser le développement durable⁶⁰, le tourisme doit être intégré dans les politiques et les plans nationaux, notamment dans les plans visant à favoriser un développement et une croissance durables. Il ne doit plus être, nous explique le secrétaire général de l'Organisation mondiale du tourisme⁶¹, « une considération accessoire, mais au contraire un élément central de la prise de décision, dans les domaines aussi bien public que privé, pour inscrire l'action dans le cadre d'une approche vraiment nationale et transversale du secteur ». Les traités européens eux-mêmes insistent sur l'approche intégrée du tourisme (cf. art. 195 TFUE) et sur l'engagement et la capacité de toutes les parties prenantes à travailler ensemble à sa mise en œuvre⁶². Il est donc temps, nous semble-t-il, de combler le retard conceptuel des outils juridiques de la planification des aménagements touristiques.

Références

- [1] Bailleul (D.), *Le service public local du tourisme*, LGDJ, 2010.
- [2] Bouin (F.), *Les collectivités territoriales et le tourisme*, Le Moniteur, 2007.
- [3] Boyer (M.), *Histoire de l'invention du tourisme : XVe-XIXe siècle*, éd. de l'Aube, 2000.
- [4] Breton (J.-M.), *Droit et politique du tourisme*, Dalloz, Juris Corpus, 2016.
- [5] Chaumet-Riffaud (C.), *Le tourisme, service public et enjeu économique*, éd. Papyrus, 2005.
- [6] Fabry (N.) et Spendler (J.), *Le tourisme : un domaine de compétence partagé*, L'Harmattan, 2018
- [7] Jégouzo (L.), *Le droit du tourisme*, 2^e éd., LGDJ, 2018.
- [8] Lachièze (C.), *Droit du tourisme*, LexisNexis, 2014.
- [9] Merlin (P.), *Tourisme et aménagement touristique*, Documentation française, 2008.
- [10] Py (P.), *Droit du tourisme*, 5^e éd., Dalloz, 2002.
- [11] Rolin (F.), *Le tourisme dans la planification spatiale*, in « Tourisme et Acte III de la décentralisation », colloque SERDEAUT, Univ. Paris I, 2013.
- [12] Sicart (C.), *L'aménagement touristique et ses nouveaux enjeux*, L'Harmattan, 2017.
- [13] Vlès (V.), *Politiques publiques d'aménagement touristique. Objectifs, méthodes, effets*, Presses univ. Bordeaux, 2006.

⁵⁹ Chambre régionale des comptes de Corse, Agence du tourisme de la Corse, exercices 2012 et suivants, 2018, p. 31.

⁶⁰ Voir la plateforme « Tourism for SDGs » sur le site de l'Organisation mondiale du tourisme (ONU).

⁶¹ Rapport, 31 mai 2018.

⁶² Commission européenne, *L'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen*, COM/2010/0352, juin 2010.