

POURQUOI CRÉER UNE SPL POUR GÉRER UN OFFICE DE TOURISME

La « société publique locale » est le dernier-né des formats juridiques autorisés pour gérer un office de tourisme. Cette solution technique qui recourt à des capitaux publics tout en présentant les avantages d'une société de droit privé pourrait séduire de plus en plus de collectivités territoriales en raison de son cadre sécurisant et de sa relative souplesse. Décryptage.

SERGE LACROIX

Consultant indépendant, ancien directeur d'organismes et d'offices de tourisme



(1) Fiche n° 27, décembre 2010, Cabinet Delsol pour Offices de tourisme de France : « Les offices de tourisme en SPL ? ». Contenu confirmé en séance lors du Congrès national des offices de tourisme en octobre 2011 à La Rochelle par le représentant de l'époque de la Direction du tourisme.

(2) Création de la SPL « office de tourisme de La Tranche-sur-Mer » par délibération du conseil municipal en date du 12 mai 2014.

(3) Le contrôle « analogue » est exercé par la collectivité à l'origine de la création de la SPL. Il portera sur : a) les orientations stratégiques de la SPL pouvant être exprimées dans le « projet d'entreprise » formalisé via une « convention d'objectifs » pour une durée donnée ; b) sur la « vie sociale » de l'entreprise (données comptables et ressources humaines) ; c) sur l'activité opérationnelle pouvant être exprimée au moyen de « plans annuels d'actions » et de « rapports d'activités ».

Contrairement aux autres services publics d'intérêt général, celui propre à un office de tourisme a une particularité : la collectivité créatrice du service choisit son statut pour le gérer.

Et il existe deux familles de formats juridiques :

► Des solutions publiques : la régie « simple ou directe » sous la tutelle de la collectivité, la régie dite « autonome » ou encore « l'établissement public industriel et commercial » (Epic) qui possèdent leur personnalité morale et indépendante de la collectivité.

► Des formules privées : l'association loi 1901 (format encore le plus répandu en France), la société d'économie mixte (format assez rare) et la « société publique locale » (SPL).

Dès la création du statut de « société publique locale » en 2010 (loi du 28 mai 2010 - n° 2010-559), en raison du caractère hybride du format qui associe le confort du droit public à la souplesse du droit privé, les élus locaux se sont intéressés à ce statut pour gérer des services publics. Mais immédiatement, deux difficultés, dont la première majeure, sont apparues¹ :

► L'origine des actionnaires. Car une commune seule ne peut créer une SPL, et si la compétence a été transférée à une intercommunalité, les communes s'en trouvent dessaisies.

► La représentation des acteurs professionnels dans la gestion de l'office de tourisme. Il faut rappeler qu'en vertu de l'article R133-19 du code du tourisme, les membres représentant les « professions et activités intéressées par le tourisme local » participent obligatoirement à l'organe de gestion de l'office de tourisme. Or, dans le cas d'une SPL, il ne peut y avoir de personnes privées dans cette instance car les actionnaires ne sont que publics.

Néanmoins, peu de temps après l'adoption de la célèbre loi NOTRe (pour une nouvelle organisation territoriale de la République) qui a transféré la compétence « office de tourisme » à la dimension intercommunale par décret (n° 2015-1002 du 18 août 2015), le gouvernement a ajusté le droit du tourisme, permettant aux acteurs de la société civile de siéger au sein d'une instance désormais intitulée « comité technique consultatif » (CTC) et chargée de formuler des avis aux administrateurs de l'office de tourisme. Cette disposition a tout changé et a ouvert des perspectives,

même si quelques collectivités locales avaient déjà anticipé en recourant au statut de SPL pour gérer leur office de tourisme².

CARACTÉRISTIQUES PROPRES AU STATUT DE SPL

La SPL est une société anonyme (SA), de droit privé, dont la durée de vie est de 99 ans et dont le capital social est détenu à 100 % par des collectivités locales (et leurs regroupements) pour :

► gérer des compétences conférées par la loi à ces mêmes collectivités ;

► exercer des activités exclusivement pour le compte – et sur le territoire – des différents actionnaires de la SPL.

Ainsi, la SPL agira dans un cadre qu'on dénomme « in house » (« à la maison ») pour désigner que l'activité de la société ne sera pas soumise aux contraintes propres aux marchés publics et aux délégations de services publics, dès lors que trois conditions seront remplies :

► la collectivité créatrice de la SPL devra exercer un contrôle dit « analogue »³ ;

► la SPL réalisera l'essentiel de son activité pour la collectivité de tutelle ;

► l'activité déléguée, en l'occurrence celle propre à un office de tourisme (cf. article L133-3 du code du tourisme), devra expressément figurer dans les statuts de la SPL.

UNE FORMULE MODERNE ET SÉCURISANTE

Bien que s'agissant d'un statut privé, et dès lors qu'on respecte les règles du contrôle analogue évoqué plus haut, la formule SPL offre un cadre exempt de procédure de publicité et de mise en concurrence pour la collectivité originelle. C'est très confortable pour les élus de cette dernière dont les décisions ne peuvent être remises en cause par des tiers ni souffrir du risque de « gestion de fait ».

La SPL offre également beaucoup de souplesse et de sécurité tant sur le plan comptable que sur le plan de la gestion des salariés, que ces derniers soient de statut privé ou public. Le système de la comptabilité dite générale est celui propre à toutes les entreprises privées. Il est néanmoins largement recommandé à la SPL d'être accompagnée par un cabinet comptable et fiscal tant ces sujets sont complexes, en particulier lors de la



(4) Par voie de convention (cf. articles 61 et 61-1 de la loi du 26 janvier 1984), la « mise à disposition » permet à un agent de la collectivité territoriale d'origine de conserver son statut de fonctionnaire tout en travaillant pour la SPL pendant une période de trois ans, renouvelable. Dans ce cadre, la SPL se chargera de rembourser la charge inhérente à la collectivité d'origine.

(5) Par voie de convention (cf. décret n° 86-68 du 13 janvier 1986), l'agent de la collectivité devient salarié de la SPL pendant une période de cinq ans, renouvelable, tout en conservant son statut de fonctionnaire territorial. Ainsi, toutes les charges relèveront de la SPL, sauf la retraite complémentaire (CNRACL) qui restera sous la dépendance de la collectivité d'origine et dont les redevances seront remboursées par la SPL.

(6) En application de la loi dite « Montagne » du 28 décembre 2016, n° 2016-1888, article 69.

clôture des comptes annuels. Il faut, à cet endroit, indiquer que dès la création de la SPL et contrairement aux autres sociétés anonymes, il est obligatoire de recourir à l'identification d'un commissaire aux comptes (cf. article L1524-8 du code général des collectivités territoriales), dont la mission sera de contrôler et de certifier les comptes ainsi que les conventions conclues avec la SPL.

Sur le registre social, les salariés d'une SPL relèvent naturellement du droit privé, mais, par voie de convention, la société peut tout autant accueillir des agents provenant des collectivités territoriales à l'origine de la création de l'office de tourisme, soit dans le cadre d'une « mise à disposition »⁴, soit dans celui d'un « détachement »⁵.

Il convient de signaler que, sous statut de SPL, l'office de tourisme est totalement affranchi de la tutelle du Trésor public dans ses actes comptables, ceci apportant toute la souplesse nécessaire à l'exploitation de centres de profit qui peuvent lui être confiés. Et la direction générale de la société dispose dans ce domaine de pouvoirs largement étendus.

Enfin, un contrôle très étroit de la société est toujours exercé par l'actionnaire majoritaire à l'origine de la création de la SPL, notamment via le contrôle analogue. Sauf « abandon politique » de son outil de management de la destination touristique, il n'y a donc pas de risque que l'office de tourisme se détourne des objectifs et de la ligne de conduite fixés en amont par sa collectivité de tutelle.

CONTRAINTES, AJUSTEMENTS JURIDIQUES ET SOLUTIONS

Le statut de SPL n'est pas une panacée. Comme les autres formules, elle recèle des difficultés qui lui sont propres, et que nous chercherons à dissiper. La première relève de la recherche d'actionnaires minoritaires pour accompagner la collectivité créatrice de la SPL dans son projet. La deuxième porte sur la participation des acteurs socioprofessionnels locaux dans la gestion de l'office de tourisme de leur destination sans qu'ils puissent être administrateurs. Enfin, il est important de bien étalonner le montant du capital social de la SPL pour ne pas se trouver en difficulté lors de l'exploitation des activités de la société.

En ce qui concerne l'identification des actionnaires minoritaires, ceux-ci doivent être porteurs du « sens » pour la collectivité à l'origine du projet de SPL, afin qu'ils ne soient ni des faire-valoir ni sources de difficultés dans l'administration de l'office de tourisme. Et même si la pratique montre souvent le contraire, il semble prudent que les coactionnaires du capital social de la SPL disposent eux-mêmes et pleinement de la compétence « office de tourisme ».

C'est la raison pour laquelle je conseille de ne pas s'appuyer sur un assemblage qui associerait une intercommunalité et ses communes membres pour gérer une SPL agissant en tant qu'office de tourisme, sauf pour celles qui ont le statut de « station classée de tourisme » et peuvent ainsi conserver cette compétence⁶. Ainsi, le tribunal administratif de Rennes, en avril 2013, a estimé qu'une SPL était illégale en raison de la présence d'actionnaires ne disposant pas de la compétence requise⁷.

En revanche, rien n'impose que les coactionnaires soient limitrophes géographiquement de la collectivité créatrice de la SPL. En matière d'office de tourisme, j'invite les collectivités candidates à se rapprocher d'autres intercommunalités ou encore d'autres stations de tourisme avec lesquelles des partenariats et des échanges existent ou sont à construire. Les autres niveaux de collectivité peuvent également être sollicités, à l'image des départements et des régions⁸.

La participation des acteurs socioprofessionnels du tourisme dans la cogestion des offices de tourisme est un dogme très fort en ce sens qu'elle

apporte de l'expertise dans la mise en œuvre d'une politique locale. Cette disposition offre également de la légitimité aux actions de développement et de promotion déployées par l'organe de gestion de la destination touristique locale (DMO).

Pour autant, il ne peut y avoir d'autres administrateurs que ceux désignés par les collectivités actionnaires, et il n'est pas forcément aisé ni bienveillant de choisir parmi les élus uniquement des personnes qui possèderaient cette particularité socioprofessionnelle. C'est pourquoi, le 18 août 2015, le législateur a apporté un ajustement en créant la notion de « comité technique consultatif » ou CTC (voir plus haut). Considérant qu'il ne peut s'agir d'un effet « cosmétique » et qu'il faut veiller à une participation qualitative des acteurs de la société civile dans la gestion de l'office de tourisme, je rappelle qu'en Sud Vendée Littoral, il a été défini que les membres du CTC participeraient, sans voix délibérative, à tous les conseils d'administration de la SPL, avec tous les outils et documents inhérents. Cette disposition présente deux qualités majeures : ne pas multiplier les réunions auxquelles les élus et acteurs locaux doivent participer ; libérer la parole des membres du CTC qui ne seront pas impliqués directement dans les décisions de gestion de l'office de tourisme. C'est à la fois vertueux et confortable !

Une ambiguïté spécifique à la structure de SPL pour gérer un office de tourisme subsiste pourtant. Elle porte sur le statut de la personne en charge de la direction de la SPL, car les élus auront à choisir entre deux formules :

- ▶ soit désigner un membre du conseil d'administration pour assurer la direction générale de la société et s'appuyer sur un salarié agissant sous le contrôle de l' élu pour la direction technique ;
 - ▶ soit confier la direction générale de la société à un cadre-technicien de l'office de tourisme.
- Au sein des SPL « offices de tourisme », les deux cas existent⁹. Le choix dépendra en fait de la conception que les élus locaux ont :
- ▶ du rôle de l'office de tourisme en tant que service public relevant d'une compétence obligatoire exercée par la collectivité ;
 - ▶ de l'implication des élus dans la gestion de l'office de tourisme ;
 - ▶ le cas échéant, de la confiance qu'ils ont en-

vers un technicien susceptible d'occuper ce rôle important dans la gestion d'une société¹⁰.

Enfin, si, en 2021, le capital social minimal d'une SPL est de 37 000 €, il faut veiller à ajuster le montant du capital social de la société au risque réel lié aux activités de l'office de tourisme. Ainsi, nous observons que certains offices de tourisme disposent d'un capital social élevé (le capital social de Destination Saint-Malo - Baie du Mont Saint-Michel est de 520 K€ contre 1 M€ pour celui de Voyage Nantes).

UN FORMAT PLEINEMENT ADAPTÉ À LA GESTION D'UN OFFICE DE TOURISME

Tout d'abord, un constat : en raison du caractère récent du statut, il n'existe qu'environ soixante-dix sociétés publiques locales pour gérer un office de tourisme en France¹¹, soit 3 % du total existant. Rappelons aussi que le statut de l'office de tourisme n'est jamais une finalité ou un objectif en soi. C'est une solution technique qui doit laisser la part belle à l'épanouissement du projet construit par les élus locaux pour le management de la destination touristique. De même, l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes n'est pas une contrainte. C'est en revanche un formidable garde-fou qui offre une protection contre des dérives budgétaires et une garantie de bonne gestion de l'office de tourisme. Enfin, les collectivités territoriales seront de plus en plus à la recherche de formules sécurisantes pour les outils qu'elles dirigent. Le principe du contrôle analogue y contribue largement. On peut donc prédire un fort potentiel de développement pour la formule « société publique locale ». ■

(7) Voir décision du tribunal administratif de Rennes, req. n° 1203243 : www.lemoniteur.fr/article/une-spl-ne-peut-pas-outrepasser-les-competences-de-ses-actionnaires.870294

(8) La région Pays de la Loire détient des parts de capital social dans des SPL « offices de tourisme » (ex. : Vendée Grand Littoral, La Baule...).

(9) Des SPL « offices de tourisme » sont dirigées par des élus en Sud Vendée Littoral, Vendée Grand Littoral... En revanche, d'autres le sont par des techniciens disposant du statut de directeur général à Destination Saint-Malo - Baie du Mont Saint-Michel, à Rahin et Chérinont Tourisme...

(10) Le directeur général a des pouvoirs étendus. Il est le représentant légal de la SPL vis-à-vis des tiers et engage la société par ses actes. Aussi, davantage que le président du conseil d'administration, le directeur général est le véritable chef d'entreprise de l'office de tourisme.

(11) Source : Fédération nationale des entreprises publiques locales. www.lesepl.fr

DOCUMENTATION UTILE

- « SPL, vrai ou faux ? », notice éditée par la Fédération nationale des entreprises publiques locales. www.lesepl.fr
- « La société publique locale : création et fonctionnement - La SPL, un nouvel outil de l'action locale ». Territorial éditions, collection Dossiers d'experts. Auteurs : Yvon Goutal, Véronique Briand, Samuel Dyens, Mounia Idrissi, Cyril Coupé, Aurélie Aveline, Arianna Righi.
- « 50 questions - Les sociétés publiques locales ». Le Courrier des maires et élus locaux, cahier n° 48, octobre 2011.
- « Les hésitations juridiques relatives à la constitution d'un office de tourisme sous la forme de société publique locale ». La Semaine juridique des administrations et collectivités territoriales n° 8, 29 février 2016. Auteur : Kévin Picavez.