



**Conseil National du Tourisme**  
**Section Politiques Territoriales Touristiques**

# **Tourisme** **&** **Intercommunalité**

**Présidente :** Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT,  
Députée de la Haute-Vienne

**Président du groupe de travail :** Marc DORIA,  
Directeur général du Pays Touristique et de l'Office  
de tourisme de Brest Métropole Océane

**Rapporteurs :** Karine DUPUY,  
Directrice de la Fédération nationale  
des Pays d'Accueil Touristique (FNPAT)  
Richard LEWY, Consultant

SESSION 2004-2005







## PRÉAMBULE

### Tourisme & Intercommunalité

Les deux comités interministériels du 9 septembre 2003 et du 23 juillet 2004 ont consacré le tourisme comme activité économique majeure de notre pays et ont ainsi rappelé à tous les acteurs et partenaires du tourisme français, l'impérative obligation de conforter notre place de première destination mondiale.

Dans cette optique, la qualité de l'offre touristique demeure un enjeu primordial et seule une organisation rationnelle des territoires, limitant la multiplicité des actions de promotion trop souvent désordonnées, permettra la mise en marché d'une destination France inscrite dans une logique de développement durable.

Les collectivités locales sont la clé de la réussite de cette stratégie nécessairement volontariste qui impose de faire évoluer une vision souvent trop administrative des territoires vers des logiques plus larges de destination en réponse aux attentes du client-touriste.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de mieux préciser les champs et les modes d'intervention de chacun. Ce rapport vise à fournir à l'ensemble des acteurs publics un éclairage sur la réalité de l'action touristique des intercommunalités qui couvrent désormais la quasi-totalité du territoire.

Je remercie les rapporteurs pour la qualité du travail réalisé et je ne manquerai pas, à la lumière des recommandations présentées, de contribuer à la mise en cohérence des stratégies des différents échelons territoriaux pour le développement d'une offre touristique globale, durable et lisible à l'échelle d'un territoire.



Léon BERTRAND







# SOMMAIRE

<b>Le contexte général</b>	9
<b>1. Introduction</b>	11
<b>1.1. Économie touristique et action publique</b>	11
<b>1.2. Intercommunalité, vers une couverture totale du territoire</b>	12
1.2.1. Vers une couverture nationale du territoire	12
1.2.2. Le tourisme au cœur d'une intégration accrue	12
<b>1.3. Deux objectifs : apporter un éclairage aux travaux ministériels en cours et fournir une "boîte à outils"</b>	12
1.3.1. Le contexte des travaux	12
1.3.2. La méthode	13
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'ÉTAT DES LIEUX, FAIRE ÉMERGER</b>	15
<b>2. Intercommunalité et tourisme : "entre fascination et désillusion", résultats des entretiens et enquête</b>	16
<b>2.1. Un intérêt majeur exprimé par toutes les intercommunalités</b>	16
2.1.1. Des réponses émanant de l'ensemble du territoire métropolitain	17
2.1.2. Des réponses émanant de tous types d'EPCI	19
<b>2.2. Un socle d'interrogations partagées</b>	20
2.2.1. Une difficile perception de la notion de compétence tourisme	20
2.2.2. Une mise en œuvre systématique mais parfois chaotique	22
2.2.2.1. Une compétence réellement exercée	22
2.2.2.2. Des outils opérationnels encore peu développés	22
2.2.2.3. Un outil financier mal maîtrisé : la taxe de séjour intercommunale	23
2.2.2.3.1. Un outil peu utilisé	23
2.2.2.3.2. Un outil mieux maîtrisé par les EPCI urbains	23
<b>2.3. Une compétence tourisme : oui mais pour quoi faire ?</b>	25
2.3.1. Communautés urbaines et d'agglomération : affirmer la maîtrise publique	25
2.3.1.1. Un degré d'expertise important allié à des outils performants	25
2.3.1.2. L'enjeu : faire exister et faire vivre un projet commun	26
2.3.2. Un espace littoral encore fortement marqué par la perception communale	27
2.3.2.1. Trouver sa raison d'agir entre station et pays	27
2.3.2.2. Des territoires complexes à structurer	27
2.3.3. Espace rural : des EPCI à la recherche d'un accompagnement	27
2.3.3.1. Une priorité, l'aménagement	28
2.3.3.2. L'attrait de la promotion	28
2.3.3.3. L'accueil et l'information : des outils de structuration ?	28
2.3.3.4. Quelques volontés de s'inscrire dans une démarche globale	28
2.3.3.5. Des difficultés multiples pour une mise en œuvre complexe	28
2.3.4. La compétence promotion plébiscitée	30
2.3.5. La communication, une priorité brouillée par le "nécessaire consensus"	30
<b>2.4. Ce qu'il faut retenir</b>	32



<b>DEUXIÈME PARTIE : CHERCHER À COMPRENDRE</b>	33
<b>3. Les contextes réglementaires</b>	34
<b>3.1. Intercommunalité, compétence et tourisme, principes et définitions</b>	34
3.1.1. Qu'est-ce qu'un EPCI ?	34
3.1.2. Intercommunalité associative et fédérative	34
<b>3.2. La compétence des collectivités locales</b>	34
3.2.1. Les interférences des Lois du 2 mars 1983 et des 7 janvier et 22 juillet 1983	35
3.2.2. Les Lois du 6 février 1992 et 12 juillet 1999	35
<b>3.3. La compétence tourisme : la capacité à instituer des organismes</b>	36
3.3.1. Les cinq champs d'intervention en matière de tourisme	36
3.3.2. La Loi du 23 décembre 1992 et la Loi du 13 août 2004	36
<b>3.4. La coopération intercommunale confrontée depuis 1982 à la carence du bloc de compétence tourisme</b>	36
3.4.1. La définition de l'intérêt communautaire	37
3.4.2. La définition de l'intérêt communautaire est une délégation de compétence qui tient du principe : "Pas de compétence sans texte"	37
3.4.3. Définir l'intérêt communautaire est une entreprise complexe au plan des conséquences fonctionnelles et juridiques	37
<b>3.5. Ce qu'il faut retenir</b>	39
<b>4. Les contextes humains et fonctionnels</b>	40
<b>4.1. Un extraordinaire engouement pour le tourisme</b>	40
<b>4.2. La compétence touristique communautaire et son contenu : le règne de la confusion</b>	40
<b>4.3. La définition de l'intérêt touristique communautaire : un exercice quasi impossible</b>	40
<b>4.4. Une cause majeure : le déficit de culture touristique</b>	40
<b>4.5. Pour la majorité des EPCI, la compétence tourisme c'est aménager et promouvoir entendu au sens de la stimulation de la demande</b>	40
<b>4.6. Faire parler de son territoire à tout prix</b>	41
<b>4.7. Le désarroi face à l'ambition de conduire une véritable politique touristique</b>	41
<b>4.8. Des outils inadaptés ?</b>	41
<b>4.9. Des superpositions confuses entre les territoires administratifs et de projet</b>	41
<b>4.10. Ce qu'il faut retenir</b>	41



<b>TROISIÈME PARTIE : DES ÉLÉMENTS DE RÉPONSES</b>	43
<b>5. Recentrer la compétence pour la crédibiliser</b>	44
<b>5.1. Objectifs stratégiques pour préciser, conforter et qualifier la relation des EPCI à leur compétence tourisme</b>	44
5.1.1. Renforcer la culture touristique des élus sur les fondamentaux du tourisme	44
5.1.2. Donner des clés aux élus pour s'accorder sur la vocation touristique du territoire	44
5.1.3. Inscrire le tourisme dans la prospective territoriale	45
5.1.4. Améliorer la connaissance du cadre réglementaire	45
5.1.5. Informer sur les spécificités des métiers liés à la mise en œuvre de la volonté touristique publique	45
5.1.6. Pour que les équipements touristiques soient réellement structurants	46
5.1.7. Animer, mobiliser et développer la concertation : un véritable défi	46
5.1.8. La recherche de l'espace de projet, bassin de production et de structuration de l'offre touristique	47
5.1.9. Un impératif : la cohérence avec les autres échelons	47
5.1.10. Pour un réel marketing touristique de chaque territoire	47
5.1.11. Du positionnement à la stratégie de communication	48
<b>5.2. Onze propositions opérationnelles</b>	49
Proposition 1 : une circulaire administrative	49
Proposition 2 : un module de formation	49
Proposition 3 : des centres de ressources régionalisés	49
Proposition 4 : pour un volet tourisme dans les SCOT	50
Proposition 5 : favoriser la cohérence des aménagements et équipements publics	50
Proposition 6 : engager un chantier national sur les questions du management et du marketing territorial du projet touristique	50
Proposition 7 : création de conseils/comités locaux du tourisme	50
Proposition 8 : encourager la structuration des territoires	51
Proposition 9 : une bonification à la cohérence	51
Proposition 10 : la charte régionale pour une co-gouvernance de l'action touristique publique	51
Proposition 11 : privilégier la promotion des destinations	51
<b>5.3. Ce qu'il faut retenir</b>	51
<b>6. La compétence touristique : modes d'emploi</b>	52
<b>6.1. Dix grands principes nés de l'expérience collective</b>	52
<b>6.2. Un mode d'emploi de la mise en œuvre de la compétence touristique</b>	53
<b>6.3. Office de Tourisme intercommunal, mode d'emploi</b>	54
6.3.1. La prise de compétence tourisme	55
6.3.2. L'OTI en 10 questions	55
<b>6.4. La taxe de séjour intercommunale, mode d'emploi</b>	57
6.4.1. A quoi peut être affectée la taxe de séjour ?	57
6.4.2. Comment est-elle fixée ?	57
6.4.3. Qui peut instituer la taxe ?	57
6.4.4. La taxe réelle et la taxe forfaitaire	59



<b>7. Conclusions</b>	60
7.1. Quels financements pour l'action touristique publique ?	60
7.2. Tourisme et territoire : vers un management territorial	60
<b>QUATRIÈME PARTIE : SOURCES, DOCUMENTS ET MÉTHODES</b>	63
<b>8. Glossaire et lexique des abréviations</b>	64
<b>9. Ressources</b>	65
9.1. Bibliographie et ressources documentaires	65
9.2. Liste des centres de ressources avec liens	66
9.3. Fondements et pratiques en matière de DSP	67
9.4. Textes de loi commentés avec liens	67
<b>10. Annexes</b>	73
10.1. Le panorama intercommunal	73
10.1.1. La carte des EPCI au 1 <sup>er</sup> janvier 2004	73
10.1.2. L'intercommunalité en quelques chiffres	73
10.2. Enquête, rencontres et entretiens	76
10.2.1. Liste des entretiens, rencontres et contacts	76
10.2.2. Guide d'entretien	77
10.2.3. Liste des EPCI répondant à l'enquête	78
10.2.4. Questionnaire d'enquête auprès des EPCI	80
10.2.5. Quelques missions d'expertises ayant enrichi nos travaux	81
10.3. Le groupe de travail	81
10.3.1. La liste des membres et le calendrier des réunions	81
10.4. Remerciements	82



## LE CONTEXTE GÉNÉRAL

Proposé lors de la réunion de la section des Politiques Territoriales Touristiques du 12 mars 2003, le sujet du rapport "intercommunalité et tourisme" se situe dans un contexte tout à fait d'actualité. En effet, dans la logique des Lois du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, l'intercommunalité se trouve à un tournant notamment en ce qui concerne son rapport avec le monde du tourisme.

En effet, face à une logique très encadrée juridiquement, celle de l'intercommunalité, il apparaît très rapidement que les relations avec le monde du tourisme sont d'une grande complexité et font l'objet des interprétations les plus diverses.

Par ailleurs, ce rapport se situe à un moment clé de l'histoire du tourisme français avec notamment la promulgation de la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui, par son article 3, modifie l'article 10 de la Loi du 22 décembre 1992, et codifie désormais les missions des offices de tourisme dans le cadre plus large du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette modification législative importante définissant les offices de tourisme comme étant chargés de la promotion, ce terme devant être vu dans son acceptation la plus large, et les perspectives ouvertes par la Loi constitutionnelle du 28 mars sur l'organisation décentralisée de la République nous apparaissent comme pouvant être enrichies par le présent rapport.

Dans le cadre de leurs réunions, les membres du groupe de travail se sont accordés sur un double objectif : fournir un outil méthodologique aux EPCI et avoir une dimension prospective pour apporter un éclairage aux travaux ministériels liés à la décentralisation.

Sur cette base, deux séries de réflexions sont apparues. La première, liée à l'exercice de la compétence tourisme par les EPCI (cadre légal, mode organisationnel, ...) a permis d'identifier les points suivants :

- La nécessaire limitation du champ de travail à la stricte notion d'intercommunalité, c'est-à-dire aux différentes formes de la coopération intercommunale.
- Un besoin important de prosélytisme sur la compétence tourisme à l'échelle intercommunale.
- La nécessité de dégager les points qui relèvent du cadre législatif et réglementaire.
- L'élaboration d'une "boîte à outils" permettant de nourrir la réflexion et d'apporter des références techniques liées à l'organisation de la compétence tourisme à l'échelle d'un EPCI.
- L'absolue nécessité de tenir compte du besoin du touriste qui transcende les découpages administratifs.

La seconde série de réflexions, liée au contenu des politiques et stratégies de développement touristique à l'échelle de territoires intercommunaux, a fait émerger le questionnement suivant :

- Comment mieux affirmer la réalité économique des politiques de développement touristiques ?
- Comment gérer la non superposition des territoires administratifs et des territoires de projet ?
- Comment concilier logiques d'aménagement du territoire et élaboration d'une offre touristique globale, durable et pertinente à l'échelle d'un territoire ?

Sur la base de ces réflexions, la problématique a été définie ainsi :

1. Les EPCI doivent-ils se contenter de créer les conditions du développement de l'économie touristique ? Dans ce cas, il convient d'identifier, par l'observation, quels peuvent être les freins à cet accompagnement ?
2. Doivent-ils s'impliquer au-delà et dans ce cas comment positionner ces territoires intercommunaux par rapport aux demandes des clientèles ? Les EPCI doivent-ils donc se limiter à gérer le développement touristique sur leur territoire ? Et, si non, les EPCI ont-ils la compétence, les moyens, et la capacité pour aller au-delà... et jusqu'à quelle limite ?

Marc DORIA  
Président du groupe de travail









# 1. Introduction

## 1.1. ÉCONOMIE TOURISTIQUE ET ACTION PUBLIQUE

L'économie touristique est indéniablement une économie de services, reposant comme telle sur l'initiative privée, mais elle est également intimement liée aux problématiques territoriales.

D'une part, parce que l'offre touristique est typée par le territoire sur lequel elle est proposée, d'autre part, parce que la transversalité de l'économie touristique fait qu'elle est indissociable des secteurs d'intervention publique liés à l'aménagement et au développement des territoires.

En effet, l'économie touristique suppose des équipements et aménagements dont la vocation n'est pas uniquement touristique : il faut réellement pouvoir accéder à un territoire, pouvoir circuler sur ce territoire, pouvoir utiliser des services communément dimensionnés pour les habitants, afficher une politique foncière pour éviter les tensions avec les résidents permanents du territoire...

Les stratégies de développement des prestataires touristiques et celles des collectivités affichant des ambitions touristiques s'exercent donc conjointement sur des territoires, et c'est exclusivement à ce prix qu'elles peuvent espérer prétendre à être une destination.

Concernant l'intervention des collectivités, leur mode et leurs capacités d'intervention ont été consacrés par la jurisprudence depuis 1959<sup>1</sup>.

Toutefois, la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État n'a pas modifié cette situation.

L'organisation territoriale du tourisme, fixée par la Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition

des compétences dans le domaine du tourisme, reprend les capacités à intervenir de chacune des collectivités. La réalité des actions entreprises en faveur du tourisme, sur le terrain, montre bien que chacune des collectivités interviewées s'inscrit effectivement dans les mêmes domaines.

La Loi définit également pour l'échelon départemental ainsi que pour l'échelon local, et par extension, pour l'échelon intercommunal, l'organisme qui peut être chargé par la collectivité concernée de la mise en œuvre de ladite compétence : comité départemental du tourisme ou office de tourisme. Pour ce dernier, la Loi du 13 août 2004 dans ses articles 3 à 5 précise les modalités de son institution et l'étendue de ses missions conformément aux dispositions des articles L. 2231-9 à L. 2231-16 du CGCT.

Parallèlement, la dynamique territoriale nationale avait été réorganisée par les dispositions des Lois :

■ n° 99-533 du 25 juin 1999, Loi d'orientation pour l'aménagement et de développement durable du territoire,

■ n° 99-586 du 12 juillet 1999, Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et

■ n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

À la mixité de la sphère touristique alliant entrepreneuriat privé et intervention publique s'ajoute donc la pluralité de cette dernière puisque l'ensemble des collectivités locales et territoriales détiennent une compétence en matière de tourisme et que de nombreux textes non spécifiquement dédiés au tourisme ont des incidences non négligeables sur ce secteur.

Nous nous attacherons donc à examiner la place de l'intercommunalité dans ces interventions publiques.

1. CE, sect, 23 janvier 1959, Cne d'Huez, AJDA, 1959, II, 65, concl. Braibant ; - CE, ass, 11 mai 1959, Sieur Dauphin, D. 1959, jur. P. 315...



## 1.2. INTERCOMMUNALITÉ, VERS UNE COUVERTURE TOTALE DU TERRITOIRE

### 1.2.1. Vers une couverture nationale du territoire

Si l'on peut dater la naissance de l'intercommunalité au 22 mars 1890 avec la loi de coopération syndicale et son développement à partir de 1959 dans le cadre des formules juridiques existantes (SIVU, SIVOM, districts, communautés urbaines, syndicats mixtes), la coopération intercommunale a pris un véritable tournant avec la Loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République : la fédération des moyens est perçue comme la voie la plus pertinente d'organisation d'un projet de développement.

Entre 1992 et 1999, le nombre des groupements est multiplié par six. Ce succès de l'intercommunalité s'observe, cependant, particulièrement en milieu rural et se développe inégalement sur le territoire.

La Loi "Chevènement" du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, simplifie le paysage intercommunal : les structures à fiscalité propre sont ramenées à trois formes de groupements : communautés d'agglomération, de communes, et communautés urbaines.

Aujourd'hui "l'intercommunalisation" du territoire semble irréversible : l'état des lieux de l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>2</sup> confirme une progression vers la couverture totale du territoire : il existe en effet à cette date 2 461 groupements de communes à fiscalité propre regroupant plus de 50 millions d'habitants. 101 nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont ainsi été créés en 2003.

Ces 2 461 EPCI regroupent 31 424 communes et 51 millions d'habitants, soit 82 % de la population (+ 9 points par rapport à 2002) ; plusieurs régions approchant de la couverture totale de leur territoire : Pays de la Loire (98,2 % des communes), Haute-Normandie (98,2 %), Basse-Normandie (97,2 %), Nord-Pas-de-Calais (99 %).

Le développement des communautés d'agglomération qui sont aujourd'hui 155 réunissant 2 632 communes et près de 20 millions d'habitants, soit 39 % de la population totale a constitué l'évolution majeure des ces deux

dernières années. Le nombre de communautés urbaines (14) reste inchangé, regroupant 355 communes et 6,2 millions d'habitants. 6 syndicats d'agglomération nouvelle regroupent 34 communes et 346 000 habitants. Les 2 286 communautés de communes regroupant 28 403 communes et 24,5 millions d'habitants.

### 1.2.2. Le tourisme au cœur d'une intégration accrue

En 2003, 1 028 EPCI regroupant 38 millions d'habitants soit les trois quarts de la population en intercommunalité ont opté pour la taxe professionnelle unique.

Cette tendance, confirmant les progrès de l'intégration fiscale associée à l'intercommunalité, se retrouve également dans les compétences choisies par les EPCI.

Quant au tourisme, il n'a pas échappé à ce mouvement vers l'intercommunalité puisqu'en 2002, 60 % des intercommunalités<sup>3</sup> avaient adopté la compétence tourisme.

Le tourisme a même été souvent à l'origine de la coopération intercommunale. De très nombreux SIVU et SIVOM avaient un objet touristique et 73,9 % des EPCI ayant la compétence tourisme avaient été créés entre 1992 et 1997 soit dans la première vague suivant les textes de la Loi ATR.

## 1.3. DEUX OBJECTIFS : APPORTER UN ÉCLAIRAGE AUX TRAVAUX MINISTÉRIELS EN COURS ET FOURNIR UNE "BOÎTE À OUTILS"

### 1.3.1. Le contexte des travaux

Si de prime abord on a pu s'interroger sur la nécessité de se pencher sur les liens entre tourisme et intercommunalité, dès lors que le mouvement intercommunal va en s'amplifiant et que le tourisme est au cœur de cette dynamique, la problématique posée par le Conseil National du Tourisme en 2003 prend tout son sens.

Elle s'exprime dans un contexte d'actualité législative et de préoccupations fortes exprimées par les acteurs des territoires. Les échanges du groupe de travail qui ont permis à ce rapport de voir le jour se sont donc déroulés dans un contexte tout à la fois très mouvant et très riche.

Très mouvant parce que les années 2003 et 2004 ont en effet vu l'élaboration, la discussion puis l'adoption de tex-

2. Source DGCL

3. Source ADCF



tes législatifs majeurs ayant une incidence considérable sur le sujet identifié par le Conseil National du Tourisme :

- Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
- Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Très riche parce qu'ainsi que les membres du groupe de travail l'ont immédiatement constaté, les préoccupations des acteurs des territoires qu'ils soient élus locaux ou partenaires institutionnels territoriaux du tourisme sont fortes.

Les travaux qui touchent cette question du rapport entre tourisme et collectivités locales sont dans un passé récent, fort nombreux : on peut ainsi citer sans prétendre être exhaustifs dans la catégorie des rapports/études et enquêtes :

- le rapport parlementaire du député Jean Launay sur "la place de l'État, des collectivités et des institutions territoriales dans la politique du tourisme" 2001
- le rapport auprès du CNT de Bernard Joly sur "l'État et les acteurs du tourisme" 2001
- l'enquête sur "tourisme et territoires" commanditée par le Conseil Général de la Moselle, la Caisse des dépôts et consignation, la Gazette des Communes et l'Association des Départements de France en avril 2003
- les travaux de la Conférence Permanente du Tourisme Rural sur la répartition des missions entre les différents échelons territoriaux...

Plusieurs réseaux territoriaux ont également mené des travaux abordant cette thématique : l'ANMSCCT en liaison avec la DATAR sur "intercommunalité et tourisme" en 2001, la FNCDT dans son "livre blanc", la FNPAT à travers l'enquête "Pays Touristiques et décentralisation" en 2003.

L'ADCF qui avait réalisé en 2002 un état des lieux "Tourisme et intercommunalité" a engagé en 2004 avec le cabinet de conseils KPMG (secteur public - Tourisme Hôtellerie Loisirs) une étude sur l'exercice par les communautés de la compétence tourisme. Cette étude, présentée le 22 octobre 2004 à Amiens à l'occasion de la convention annuelle de l'ADCF, repose sur deux volets d'observation.

Le premier est le recensement des actions conduites par les communautés, via une enquête menée auprès

des préfetures sur les compétences inscrites aux statuts des communautés, et d'une enquête "déclarative" envoyée aux communautés sur les compétences et les actions qu'elles mettent en œuvre. Au 22 octobre, 507 questionnaires ont été pris en compte, formant un panel représentatif des variétés géographiques, des statuts juridiques, des tailles démographiques...

Le deuxième volet est constitué par des entretiens téléphoniques auprès d'une cinquantaine de communautés, réalisés au cours de l'été 2004. Ces entretiens ont permis de rendre compte des organisations choisies par les communautés pour exercer leur compétence et des modalités d'élaboration des stratégies touristiques.

L'actualité, la richesse et la diversité de ces études et travaux ont conduit les membres du groupe de travail à fixer deux objectifs à ce rapport :

- d'une part, l'élaboration d'éléments prospectifs permettant d'apporter une contribution aux travaux ministériels en cours
- d'autre part, des éléments méthodologiques destinés aux acteurs publics des territoires portant sur la culture et les conditions de développement de l'économie touristique.

### 1.3.2. La méthode

En terme méthodologique le groupe de travail a mené une série d'auditions auprès des ministères, des administrations d'État et administrations territoriales concernées, des fédérations d'acteurs territoriaux (spécifiques au tourisme et généralistes), des représentants nationaux d'opérateurs touristiques territoriaux. La liste des interviewés figure en annexe.

Ces auditions ont été complétées par une enquête quantitative et qualitative menée auprès des EPCI adhérents à l'Assemblée des Communautés de France à travers l'auto administration d'un questionnaire informatique adressé aux 1 301 EPCI disposant à cette date d'une adresse électronique (courriel). Le détail des EPCI ayant répondu figure également en annexe.

451 réponses ont été traitées soit un taux de retour de 34,66 %, très élevé pour ce type de consultation et prouvant bien l'acuité de la problématique pour ces acteurs du quotidien.



Au sein de ce large champ d'investigations du "Tourisme et de l'intercommunalité", les membres du groupe de travail ont d'emblée affirmé leur volonté de se limiter à la stricte notion d'intercommunalité c'est-à-dire aux différentes formes de la coopération intercommunale.

De façon cohérente, le groupe de travail a exclu de son champ d'investigation les stations et communes touristiques ainsi que les parcs naturels régionaux et les pays LOADDT qui ne rentraient pas dans le cadre initial du sujet.

Dans un premier temps, le groupe de travail s'est intéressé au mode d'exercice de cette compétence. Cela l'a conduit à s'intéresser aux problématiques posées par la définition des politiques et stratégies de développement touristique menées à l'échelle de territoires intercommunaux.

Compte tenu de la proportion de communautés de communes naturelles et répondantes, il est évident que cette problématique concerne majoritairement des intercommunalités situées en milieu rural mais la surprise est venue du nombre de communautés d'agglomération et de communautés de communes de zones touristiques littorales partageant la même perplexité face au champ du tourisme.

Les résultats de l'enquête adressée aux EPCI ont été segmentés, pour ce qui concerne les aspects liés au contenu de la compétence tourisme, à son mode de mise en œuvre ainsi qu'aux difficultés identifiées, selon les quatre types d'espaces : littoral, urbain, montagne et rural.

Le groupe de travail s'est ensuite penché dans la deuxième partie du rapport sur l'analyse de la compétence tourisme des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il a jugé indispensable de repréciser la notion juridique de compétence des collectivités et s'est interrogé sur la définition de la compétence touristique et sur la déclinaison de celle-ci à l'échelle d'un EPCI.

La troisième partie, prospective, nous conduit à nous interroger sur des aspects plus transversaux liés à l'analyse des limites de l'action publique en matière de tourisme, à son degré de pertinence, au degré d'effort nécessaire pour déclencher la motivation touristique.

Le groupe de travail s'est donc interrogé sur la perception de la réalité économique des politiques de développement touristique ainsi que sur les spécificités du développement touristique par rapport aux savoir-faire plus classiques existant dans le domaine du développement économique.

Il a été conduit à aborder les incidences de la superposition ou non des territoires administratifs et des territoires du projet touristique. Et par conséquent à examiner les liens souvent complexes entre des logiques d'aménagement du territoire qui prédominent depuis plus de 20 ans en matière de développement touristique et une approche plus professionnelle mais très embryonnaire liée au marketing territorial.

Cela l'a conduit à replacer les EPCI dans la chaîne d'intervention publique en matière de tourisme et à se pencher sur le fonctionnement de ces co-compétences croisées.

Conscient, dès le début des travaux, de l'impossibilité de proposer un modèle d'organisation territoriale, compte tenu de la spécificité de chaque territoire et de la diversité des stratégies et modes d'organisation des autres acteurs territoriaux, le groupe de travail a élaboré des propositions basées sur trois fondamentaux indiscutables :

- la nécessaire mutualisation des moyens (humains, techniques, financiers)
- la prime au projet global pour lutter contre l'émiettement et l'absence de lisibilité
- une référence constante à la notion de destination touristique.

Les conclusions ici présentées sont le fruit de travaux qui ont privilégié l'analyse pragmatique des situations de terrain tout en se voulant proposer une vision prospective pour apporter un éclairage complémentaire tant aux acteurs premiers de l'intercommunalité qu'à l'ensemble de la communauté publique du tourisme.

En effet, nous l'avons constaté et nous l'affirmons tout au long de ce rapport la cohérence entre les actions et stratégies des différents échelons territoriaux est bien une condition indispensable à tout développement d'une offre touristique globale, durable, lisible et visible à l'échelle d'un territoire.





## Première partie

# L'état des lieux, faire émerger



## 2. Intercommunalité et tourisme : “entre fascination et désillusion”, résultats des entretiens et enquête

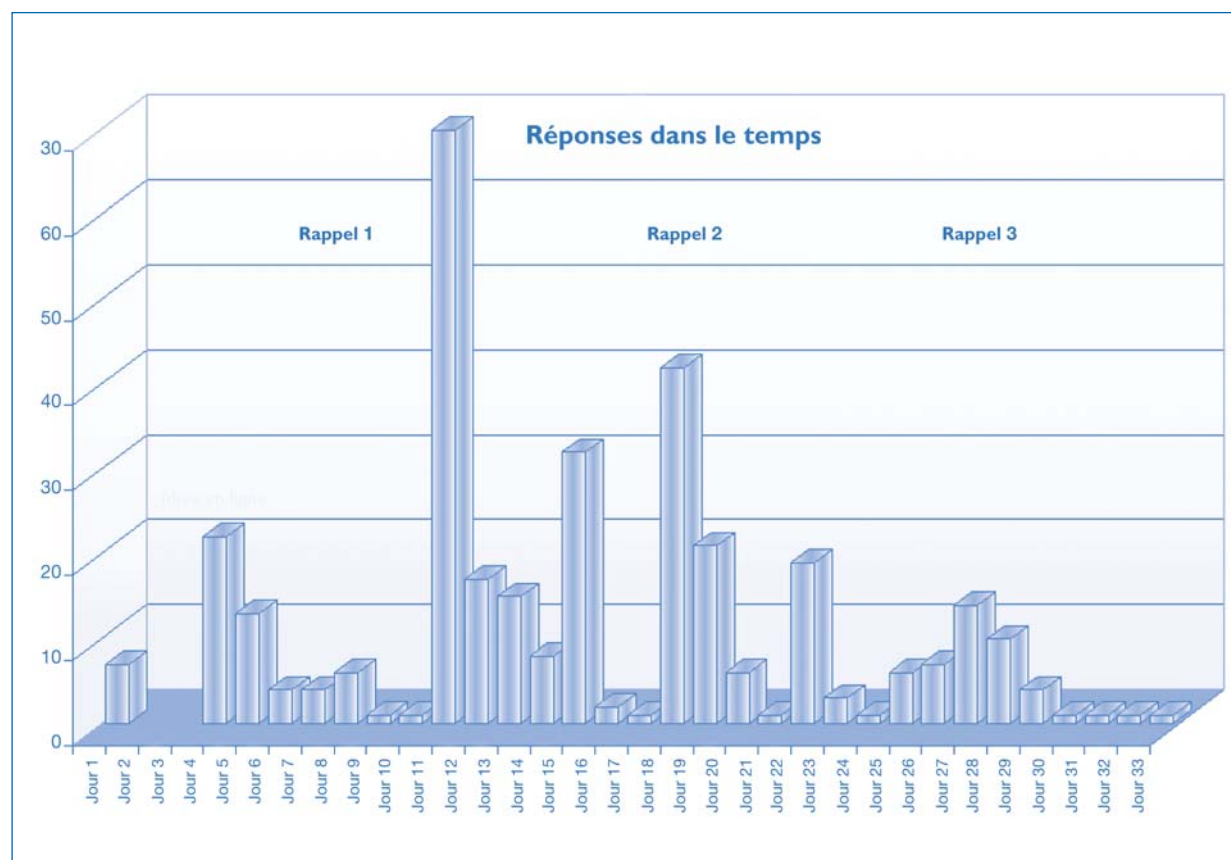
L'enquête administrée par courriel et site dédié durant 35 jours a été adressée aux EPCI identifiés par l'ADCF et disposant d'une adresse électronique. 1 310 d'entre elles se sont avérées valides. 451 répondants ont retourné un questionnaire ; 397 étaient exploitables.

### 2.1. UN INTÉRÊT MAJEUR EXPRIMÉ PAR TOUTES LES INTERCOMMUNALITÉS

C'est en effet le premier double constat issu tant des auditions que de l'exploitation des résultats de l'en-

quête : tous les acteurs de l'intercommunalité expriment une très forte attente sur ce sujet et ce quel que soit le type de régions et de territoires concernés, de structure ou de réseau.

En témoigne la réactivité des intercommunalités interrogées. Le graphique ci-dessous fait en effet apparaître un intérêt spontané des EPCI avec 15 % des réponses enregistrées avant le 1<sup>er</sup> rappel puis un rythme très soutenu des réponses.



Réponses à l'enquête dans le temps

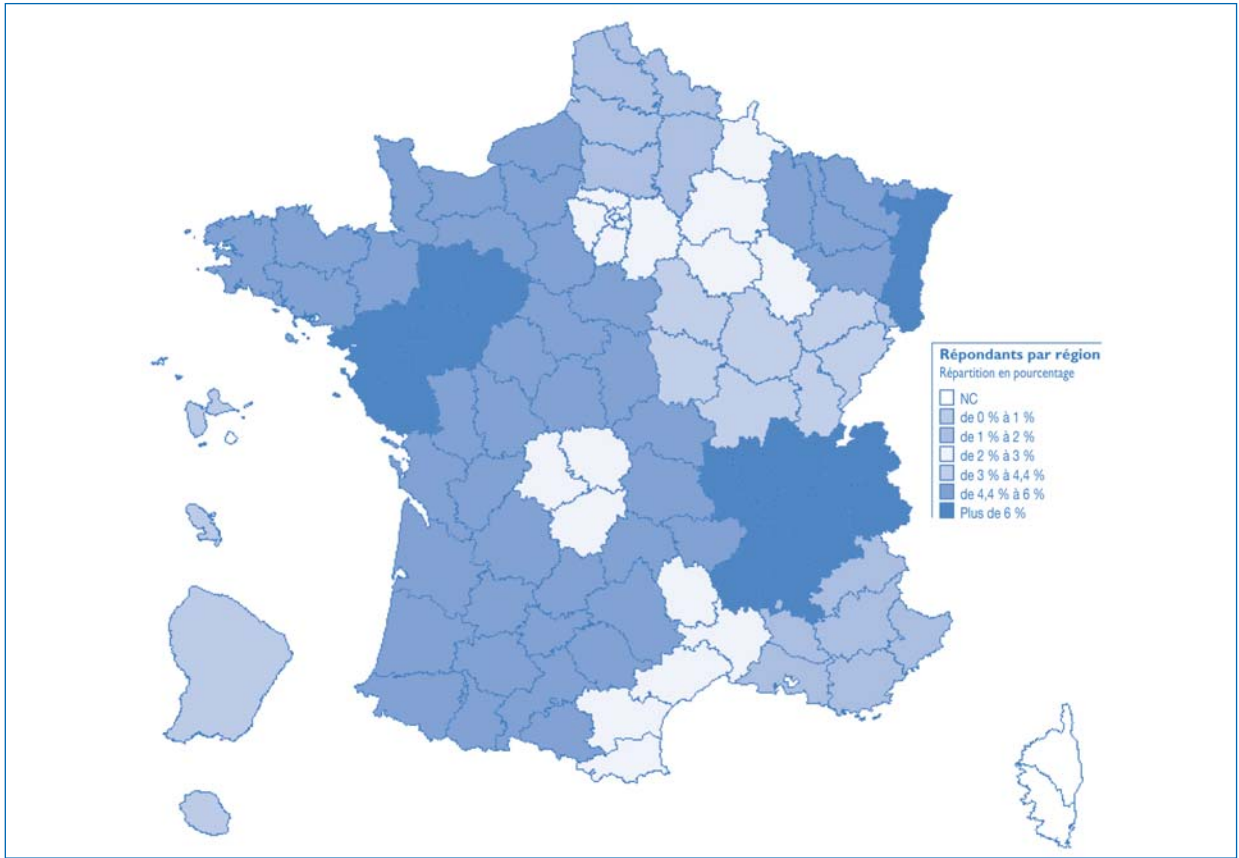


### 2.1.1. Des réponses émanant de l'ensemble du territoire métropolitain

Les réponses à l'enquête se ventilent en effet sur 20 des 22 régions métropolitaines et un DOM. Leur répartition illustrée par la carte suivante, montre également que les EPCI situés dans les régions fortement touristiques se sont largement exprimés : 5 des 10 premières régions touristiques françaises obtiennent les plus forts taux de réponse<sup>4</sup>.

EPCI ayant répondu, par région		
Rhône Alpes	39	11,47 %
Pays de la Loire	37	10,88 %
Alsace	22	6,47 %
Auvergne	20	5,88 %
Lorraine	20	5,88 %
Normandie(s)	20	5,88 %
Poitou-Charentes	20	5,88 %

Bretagne	19	5,59 %
Aquitaine	17	5,00 %
Midi Pyrénées	16	4,71 %
Centre	15	4,41 %
Bourgogne	14	4,12 %
Nord Pas de Calais	14	4,12 %
Franche Comté	13	3,82 %
Picardie	11	3,24 %
Champagne- Ardenne	10	2,94 %
Languedoc	10	2,94 %
Île de France	7	2,06 %
Limousin	7	2,06 %
PACA	5	1,47 %
DOM	4	1,18 %
Corse	0	0,00 %
Total	340	100,00 %



Carte des taux des réponses à l'enquête par région

4. Référence atlas du tourisme



Il est intéressant de constater que les EPCI ont répondu massivement et ce quels que soient l'ancienneté ou le caractère récent de l'intercommunalité dans leur région<sup>5</sup>. Les régions où le tourisme a bien souvent été à l'origine du mouvement intercommunal donnant dans les années 1970/1980 naissance à de nombreuses inter-

communalités associatives de type SIVOM et SIVU, ont en effet répondu de manière importante.

Le pourcentage des réponses par département atteint, pour trois d'entre eux, les 50 % comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Département	Répondants	Pourcentage des EPCI existants	Département	Répondants	Pourcentage des EPCI existants	Département	Répondants	Pourcentage des EPCI existants
53	8	50,00 %	38	8	18,60 %	52	3	11,54 %
90	3	50,00 %	21	2	18,18 %	59	6	11,54 %
93	1	50,00 %	56	4	18,18 %	02	3	10,71 %
86	8	36,36 %	76	8	18,18 %	64	3	10,71 %
29	7	30,43 %	91	2	18,18 %	65	3	10,71 %
42	7	30,43 %	62	8	17,78 %	22	4	10,00 %
26	6	30,00 %	49	6	17,65 %	30	3	10,00 %
68	9	30,00 %	19	2	16,67 %	34	3	10,00 %
85	9	30,00 %	50	8	16,00 %	83	1	10,00 %
43	6	28,57 %	81	4	16,00 %	97	4	9,87 %
67	13	27,66 %	74	3	15,79 %	27	3	9,68 %
08	3	27,27 %	31	4	15,38 %	71	4	8,89 %
63	10	27,03 %	01	5	15,15 %	25	2	8,70 %
57	7	25,93 %	35	4	14,29 %	46	2	8,70 %
37	6	25,00 %	41	3	14,29 %	47	2	8,70 %
44	6	25,00 %	45	2	14,29 %	58	2	8,00 %
69	6	25,00 %	87	3	14,29 %	33	3	7,89 %
78	1	25,00 %	24	6	13,95 %	12	2	7,69 %
72	8	24,24 %	03	2	13,33 %	60	2	7,69 %
79	6	23,08 %	54	4	13,33 %	82	1	7,14 %
04	2	22,22 %	40	3	13,04 %	70	2	6,90 %
88	6	22,22 %	13	1	12,50 %	77	2	6,90 %
80	6	21,43 %	23	2	12,50 %	51	3	5,77 %
89	6	21,43 %	95	1	12,50 %	11	1	5,56 %
10	1	20,00 %	17	3	12,00 %	05	1	5,00 %
66	3	20,00 %	55	3	12,00 %	09	1	5,00 %
94	1	20,00 %	15	2	11,76 %	14	1	4,17 %
73	4	19,05 %	18	2	11,76 %	32	1	4,17 %
39	6	18,75 %	16	3	11,54 %	Les départements pour lesquels il n'y a pas eu de réponses ne figurent pas dans le tableau.		

Que peut donc dès lors signifier un fort taux de réponse dans ce cas ? Les hypothèses d'interprétation formulées à ce stade de l'enquête sont doubles :

■ ces réponses seraient l'expression d'une certaine perplexité émanant d'EPCI s'inscrivant depuis plus de

20 ans dans des logiques touristiques et s'interrogeant sur les résultats de leur action en matière touristique,

■ parallèlement et presque mathématiquement du fait de cette ancienneté de pratique, on peut penser que les élus qui avaient fait émerger ces mouvements de coo-



pération et de solidarité intercommunale dans les années 1980 ont été remplacés par de nouvelles équipes municipales ne bénéficiant pas forcément de la mémoire des politiques et dynamiques engagées depuis deux décennies.

Cela nous permet d'envisager une première thématique de réflexion : l'information et la formation des élus municipaux, départementaux et régionaux au tourisme, c'est-à-dire à la fois à la réalité de l'économie touristique ainsi qu'à ses enjeux pour les territoires, aux méthodes et contenus des politiques publiques, paraissent un enjeu majeur.

Autre facteur surprenant, les EPCI situés dans des régions ayant mis en place des politiques très volontaristes de développement touristique se traduisant par des stratégies affirmées en terme d'accompagnement à la structuration des territoires notamment par le biais de dispositifs contractuels, ont également massivement répondu comme en Rhône-Alpes et Pays de Loire alors même que l'on aurait pu penser que le caractère ancien de cet accompagnement leur aurait apporté une certaine sérénité par rapport au fait touristique.

Or ces EPCI partagent les mêmes interrogations que les EPCI récemment créés, qui expriment de fortes interrogations sur la place et le contenu de l'action touristique publique à l'échelle de l'intercommunalité face au fameux "mille-feuille territorial".

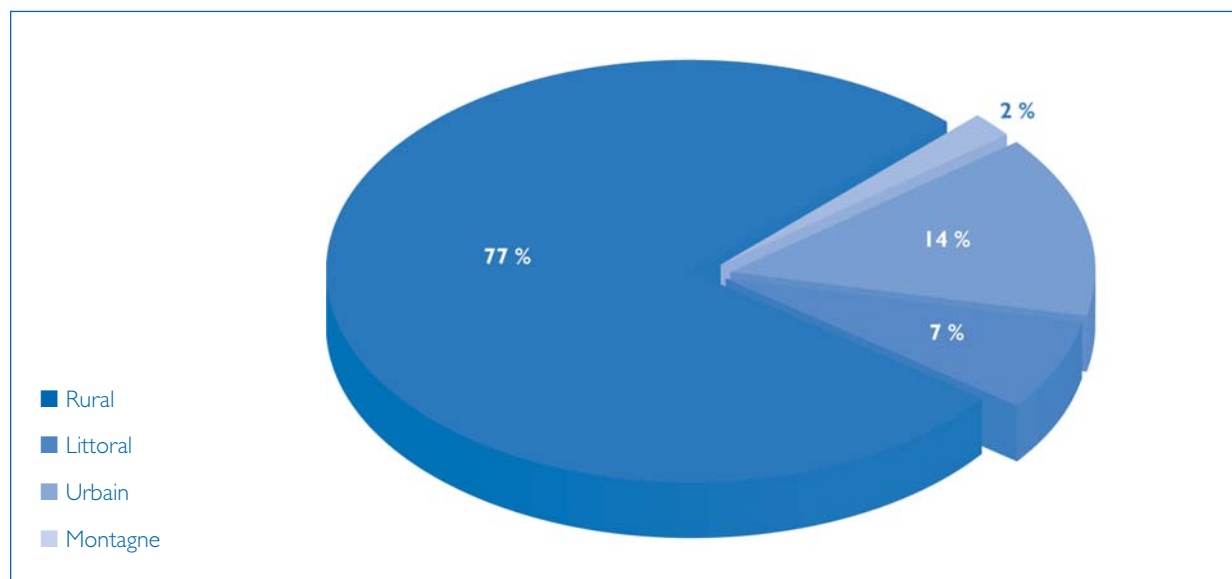
Une seconde thématique de réflexion émerge ici, celle de la délimitation du champ d'intervention des EPCI par rapport à celui des autres échelons territoriaux.

### 2.1.2. Des réponses émanant de tous types d'EPCI

Le premier fait marquant de cette enquête provient en effet de la ventilation des réponses par type d'espaces.

Il nous est en effet apparu intéressant de distinguer les réponses émanant de l'espace urbain, de l'espace rural, de l'espace littoral. Pour classer ces espaces, nous avons opéré le choix méthodologique suivant :

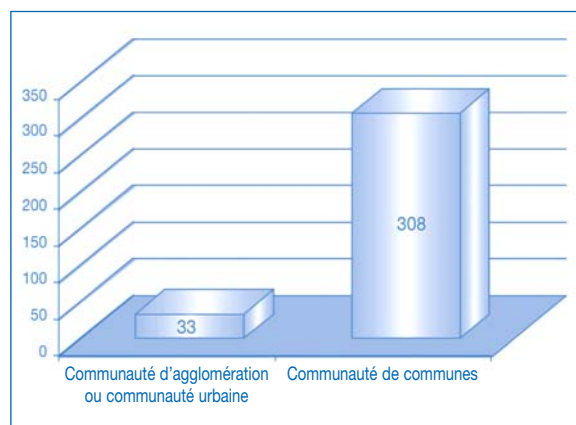
- celui d'intégrer à l'espace urbain outre les communautés d'agglomération et communautés urbaines des communautés de communes dont le caractère urbain était affirmé
- celui de considérer comme faisant partie de l'espace littoral les communautés de communes ayant au moins une commune littorale
- celui de traiter les espaces montagne dans lesquels 7 EPCI ont répondu en fonction de l'espace rural ou urbain dont ils ressortent sachant que pour les 3 intercommunalités porteuses de réelles stations, la problématique commune relève de la promotion et de la coordination des OT communaux qu'ils rassemblent.



Répondants par espace touristique



La ventilation des réponses fait apparaître une sur-représentation de l'espace urbain qui ne pèse que 6 % des EPCI à l'échelon national<sup>6</sup> mais 14 % de notre échantillon.



Statut des EPCI répondants

Elle est confirmée par la répartition des réponses entre communautés d'agglomération, communautés urbaines et communautés de communes.

Autant la part importante de réponses émanant de l'espace rural était prévisible compte tenu de l'importance accordée au tourisme dans le développement des territoires ruraux, autant ce nombre élevé de réponses émanant d'agglomérations confirme la dimension nationale de la problématique "tourisme et intercommunalité".

Cette préoccupation marquée pour le tourisme de l'espace urbain paraît en effet cohérente avec la nouveauté de domaine d'intervention pour les communautés d'agglomération ; en effet, d'une part une agglomération bénéficiant de compétences fortes en terme d'aménagement et de développement ne peut pas laisser le fait touristique hors du projet global du territoire, d'autre part la reconnaissance du tourisme comme secteur économique impose aux agglomérations de créer les conditions de son développement.

C'est vraisemblablement la même approche qui a conduit des intercommunalités littorales, qu'on pourrait penser plus averties en matière d'intervention touristique publique, à répondre à l'enquête.

Pour ce qui est de la taille des EPCI ayant répondu à l'enquête, ils regroupent en moyenne 14,2 communes ce qui est légèrement supérieur à la moyenne nationale des EPCI qui en regroupent 13<sup>7</sup>.

Enfin dernier élément notable concernant l'échantillon des EPCI : ce sont des EPCI concernés par la compétence qui ont répondu puisque ils sont 83,04 % à bénéficier de la compétence tourisme contre 60 % à l'échelle nationale.

#### Ce qu'il faut retenir :

**Tous les EPCI quels que soient leur statut, leur ancienneté, leur situation géographique, leurs moyens s'interrogent avec une forte acuité sur leur compétence en matière de tourisme et son exercice.**

## 2.2. UN SOCLE D'INTERROGATIONS PARTAGÉES

### 2.2.1. Une difficile perception de la notion de compétence tourisme

La plupart des EPCI déclare spontanément rencontrer ou avoir rencontré deux types de difficultés liés à leur volonté d'agir en matière touristique.

■ La première difficulté d'ordre **réglementaire** est relative à la difficulté d'identifier les contours de la compétence tourisme.

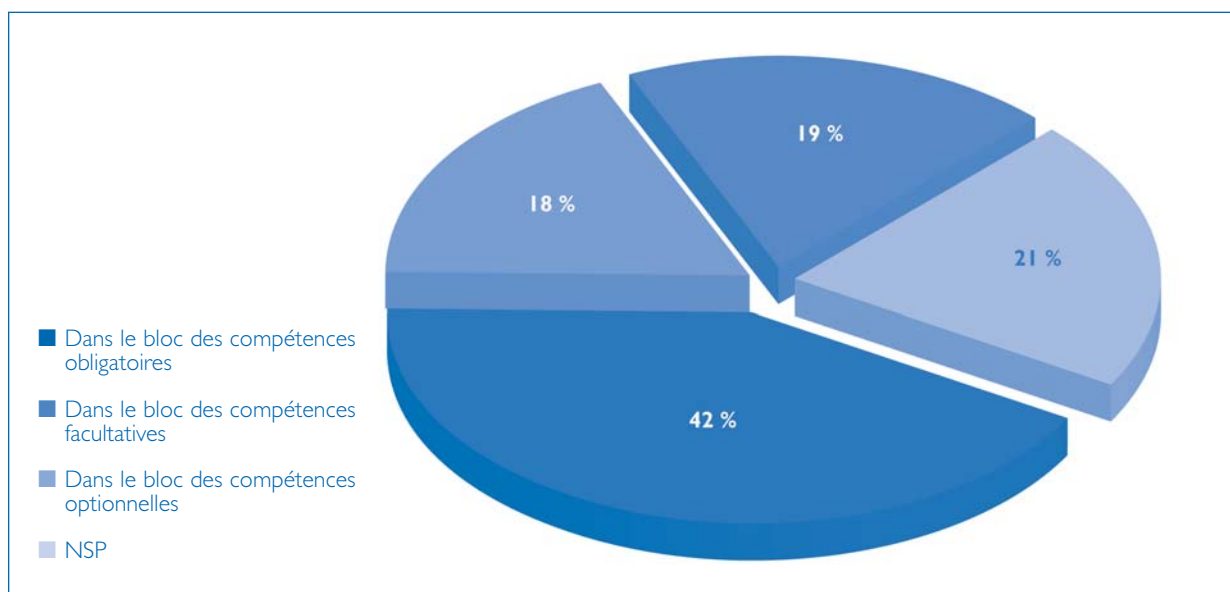
Le bloc de compétence "tourisme" n'existant pas, les EPCI ne savent pas toujours comment exprimer leur volonté d'action publique en la matière et dans quel cadre réglementaire l'inscrire.

C'est ainsi que la compétence tourisme est considérée par 42 % des EPCI comme une compétence obligatoire en s'en tenant majoritairement à l'expression contenue dans le bloc des compétences économiques fixé par la Loi du 12 juillet 1999, par 19 % comme une compétence optionnelle et par 18 % comme une compétence facultative.

6. Source : état de l'intercommunalité ADCF 2004

7. Source : Atlas 2003 des communautés et des pays - ADCF





Les blocs de compétences dans lesquels s'inscrit le tourisme

14 des EPCI ayant répondu à l'enquête et disant bénéficier d'une compétence en matière de tourisme n'ont pas déterminé dans quel bloc de compétences allait s'inscrire leur intervention en matière de tourisme. Cela signifie-t-il qu'ils ne sont pas de fait compétents en la matière ? Pas obligatoirement car, selon le type d'actions menées, les EPCI rattachent leur intervention en matière de tourisme à une compétence environnement, développement économique voire aménagement comme nous le confirment les données issues de l'enquête menée par l'ADCF.

Également révélateur du désarroi des EPCI, 20 EPCI ont fragmenté leur compétence tourisme pour l'inscrire dans deux ou trois blocs de compétences différents.

Toutes les combinaisons possibles entre ces cas de figures se retrouvent dans l'enquête : parfois la compétence tourisme est intégrée à la fois aux compétences obligatoires et aux compétences optionnelles ou facultatives sans lien apparent entre le type de compétence et le contenu de la susdite.

S'ajoute à cette perplexité une certaine confusion sur la façon même d'appréhender le terme de "compétence" avec notamment de nombreuses erreurs pour identifier ce qui relève de la capacité de la collectivité à intervenir et ce qui est relatif à la compétence au sens savoir-faire des organismes locaux de tourisme dont principalement l'office de tourisme.

Cela conduit parfois les EPCI à assimiler leur capacité à intervenir en matière de tourisme à la seule identification des moyens à mettre en œuvre. Analyse parfois partagée par les services chargés du contrôle de légalité.

■ La seconde difficulté est d'ordre **conceptuelle**, elle porte sur la définition du caractère intercommunal de la compétence. D'après l'enquête réalisée par l'ADCF, seuls 40 % des EPCI ayant la compétence tourisme ont affirmé un intérêt communautaire sans que pour autant il s'applique expressément au tourisme ou qu'il soit expressément formulé.

Dans notre enquête, plus de 75 % des EPCI déclarent avoir des difficultés pour définir l'intérêt communautaire et attribuent à cette mauvaise définition comme nous le verrons par la suite la responsabilité des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des actions et projets.

Le questionnement amont sur la nature de la compétence tourisme communautaire à savoir si elle est constituée par la somme des politiques touristiques des communes ou si elle a une réalité propre semble peu présent.

Autre constat frappant lié à la définition du contenu de cette compétence tourisme, jamais le mot ou la notion de destination touristique n'apparaît et ce dans aucune des réponses.



Il nous appartiendra de préciser si cela signifie que les EPCI ne se considèrent pas comme telles et donc qu'ils s'intègrent de facto dans des stratégies de destinations portées par d'autres ; inscrivant ainsi davantage leur action dans une logique d'équipements, d'aménagements et de gestion qui correspond à la culture d'une intercommunalité de moyens plus que de projets, ou alors tout simplement si ils ne prennent pas la mesure de l'importance de cette problématique en matière d'intervention touristique publique.

## 2.2.2. Une mise en œuvre systématique mais parfois chaotique

### 2.2.2.1. Une compétence réellement exercée

Curieusement et en dépit des difficultés rencontrées pour délimiter les contours de la compétence tourisme et identifier les spécificités de son contenu à l'échelle communautaire, 90 % des EPCI déclarent mettre en œuvre cette compétence.

Pourtant lorsqu'on examine la ventilation des réponses, on constate que la compétence est moins mise en œuvre quand elle est obligatoire que quand elle est optionnelle ou facultative.

Cela tendrait à signifier que :

- quand l'EPCI situe le tourisme dans le cadre d'une compétence obligatoire, cela signifie que sa politique touristique n'est pas forcément définie.
- quand l'EPCI choisit de situer le tourisme dans le cadre d'une des compétences optionnelles, cela signifie qu'il sait un peu plus précisément quelle forme va prendre son action en matière de tourisme.
- quand l'EPCI décide de faire du tourisme une compétence facultative donc additionnelle, cela signifie qu'il se situe dans une véritable démarche touristique plus construite.

### 2.2.2.2. Des outils opérationnels encore peu développés

En effet, 34 % des EPCI ayant pris la compétence tourisme et déclarant la mettre en œuvre n'ont ni service tourisme, ni office de tourisme intercommunal : on peut dès lors s'interroger sur la réalité de l'action de la collectivité.

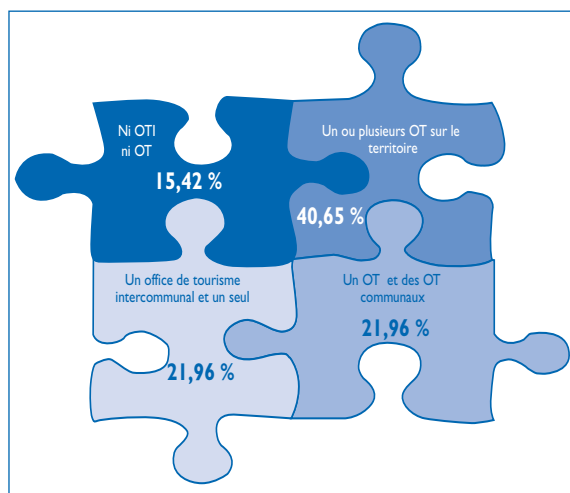
43,92 % des EPCI ont mis en place un outil dédié à la mise en œuvre de cette compétence. Mais pour ces EPCI la distinction sur le rôle des différents outils semble floue notamment entre un service tourisme au sein de la collectivité et un office de tourisme.

En effet, les situations reflètent souvent la confusion entre :

- les EPCI qui ont créé un office de tourisme intercommunal,
- ceux qui ont mis en place un service tourisme au sein de l'EPCI.

Ainsi, 22,75 % des EPCI ont choisi à la fois de créer un service tourisme interne à l'EPCI et d'instituer un office de tourisme intercommunal.

Pour les EPCI ayant décidé d'instituer un Office de Tourisme intercommunal, il semblerait que cette décision ne soit pas clairement explicitée sur le territoire puisque pour 21,96 % des EPCI concernés, des Offices de Tourisme communaux cohabitent avec l'Office de Tourisme intercommunal ; ce qui, au moins jusqu'au 31 décembre 2004, était impossible.



Office de Tourisme Intercommunal et Offices de Tourisme communaux

Là aussi la disparité des approches est source d'interrogation. Cela est-il révélateur d'une inadéquation entre la compétence politique du groupement et les outils tels qu'ils sont prévus dans le cadre réglementaire ?

Faut-il y voir une mauvaise évaluation des besoins liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la compétence ?

Et par conséquent, un manque de vision des outils à



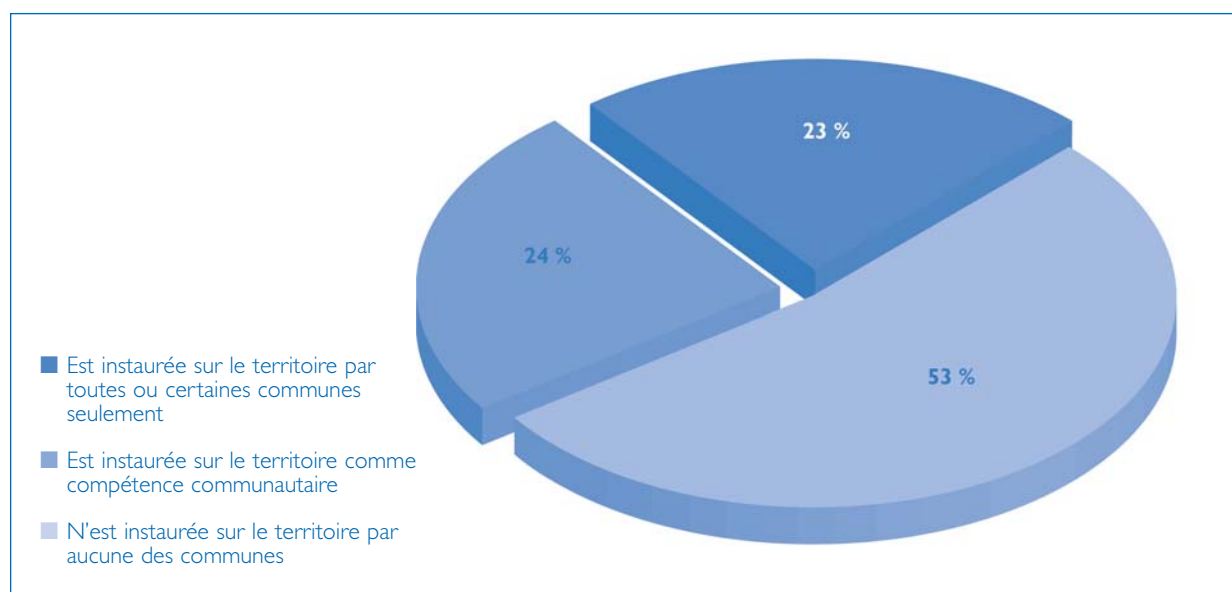
mettre en œuvre ? Ou alors un manque de conviction dans l'engagement politique ?

Pour affiner l'analyse, il nous appartiendra d'étudier le contenu donné par les EPCI à cette compétence tourisme et les difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre de cette compétence. Cela devrait nous permettre d'identifier le lien entre le choix des outils mis en place et la nature de l'intervention touristique.

### **2.2.2.3. Un outil financier mal maîtrisé : la taxe de séjour intercommunale**

#### **2.2.2.3.1. Un outil peu utilisé**

L'attitude des EPCI face à la taxe de séjour intercommunale qui est l'outil financier lié à la compétence tourisme renforce l'impression d'incohérence dans la mise en œuvre de la compétence.



*Instauration de la taxe de séjour*

En effet, seuls 23 % des EPCI déclarant mettre en œuvre la compétence ont instauré une taxe de séjour communautaire. Ce faible pourcentage est effectivement surprenant.

Plus surprenant encore : pour 24 % des EPCI qui mettent en œuvre une compétence tourisme communautaire, la taxe de séjour est instaurée par toutes ou partie des communes membres de l'EPCI !

Également très étonnant le fait que 54 % des EPCI concernés par la compétence tourisme se privent d'une ressource tout en signalant par ailleurs la faiblesse des moyens disponibles pour mettre en œuvre leur compétence.

Par ailleurs, la taxe de séjour intercommunale est davantage mise en œuvre lorsque la compétence est considérée comme obligatoire. En effet, 54 % des EPCI ayant instauré une taxe de séjour intercommunale ont placé leur action touristique dans le bloc des compétences

obligatoires contre 21 % dans les compétences facultatives et 19 % dans les compétences optionnelles.

Ces données tendent à accentuer le sentiment de confusion régnant sur ces questions de définition de la compétence, de contenu et de mise en place des outils nécessaires à sa mise en œuvre.

#### **2.2.2.3.2. Un outil mieux maîtrisé par les EPCI urbains**

Pour les EPCI urbains qui intègrent majoritairement leur action touristique aux compétences obligatoires, la taxe de séjour intercommunale est instaurée sans délai et sans débats.

Sa fixation et sa perception ne présentent pas de difficultés notables ; certainement parce que les communautés d'agglomération ont une pratique plus régulière de ce type d'outils dans d'autres secteurs qui faisaient déjà par-



tie de leur compétence comme par exemple le versement transport ; sans doute aussi parce qu'il y a plus de distance entre la collectivité et les prestataires assujettis.

Pour les EPCI situés dans les zones littorales, la taxe de séjour est majoritairement perçue sur le territoire de l'EPCI par les communes, quand bien même celles-ci ont transféré tout ou partie de leur compétence à l'EPCI.

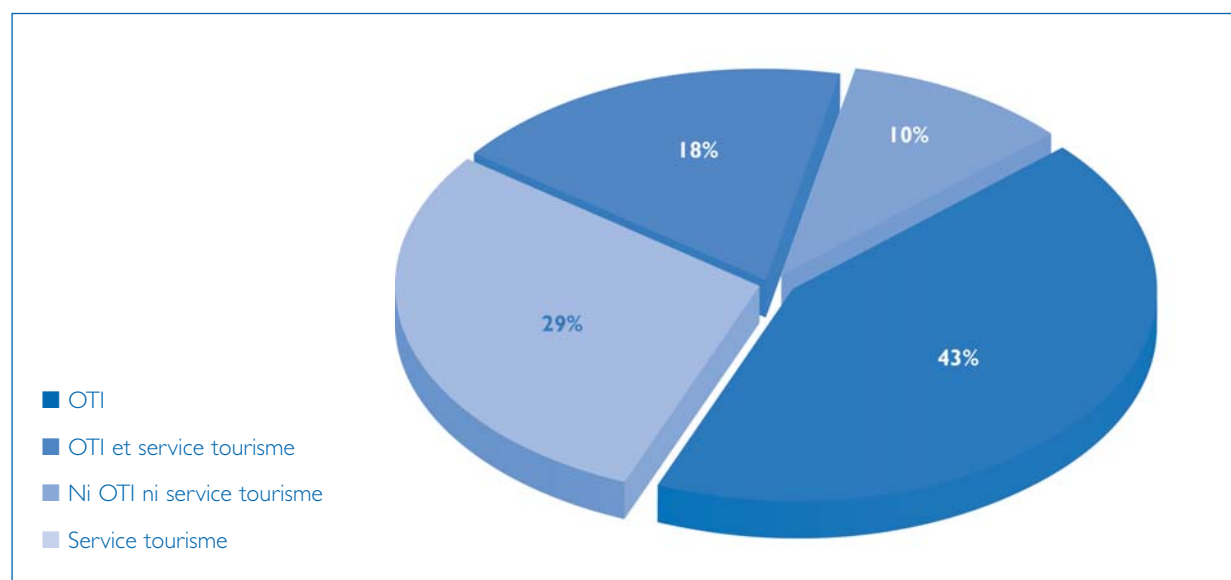
En espace rural la taxe de séjour semble un outil peu utilisé. Est-ce dû au faible nombre de prestataires touristiques potentiellement concernés ? À d'éventuelles difficultés de recouvrement de cette taxe ?

Faut-il chercher une autre explication à ces chiffres que l'aspect comminatoire du mot "obligatoire" rendant évidente la mise en place de la taxe de séjour inter-

communale en donnant aux textes la capacité de réduire à néant les réticences communales ?

Et à l'inverse que lorsque l'action touristique a été identifiée comme une compétence additionnelle, facultative, l'EPCI recule devant la mise en place d'un outil financier mal connu, mal maîtrisé, peu productif, complexe de mise en œuvre et donc difficile à expliquer et à légitimer ?

Ajoutant une interrogation supplémentaire, la diversité des outils mis en place dans le cadre de l'instauration d'une taxe de séjour communautaire est importante. Tous les cas de figures sont ainsi représentés y compris des EPCI qui ont instauré une taxe de séjour mais qui ne disposent ni d'un Service tourisme ni d'un Office de Tourisme Intercommunal.



Outils mis en place par les EPCI ayant instauré une taxe de séjour intercommunale

#### Ce qu'il faut retenir :

##### Des difficultés :

- à placer la compétence tourisme hors du schéma réglementaire des blocs de compétences et à en fixer l'intérêt communautaire
- à identifier les contours et les spécificités de cette compétence à l'échelle communautaire
- à dimensionner les outils nécessaires et leur financement.

**Ces difficultés ne semblent toutefois pas gêner l'affirmation de la mise en œuvre de ladite compétence.**



## 2.3. UNE COMPÉTENCE TOURISME : OUI MAIS POUR QUOI FAIRE ?

### 2.3.1. Communautés urbaines et communautés d'agglomération : affirmer la maîtrise publique

Nous avons déjà souligné la part importante d'EPCI urbains ayant répondu à l'enquête. L'examen des réponses concernant le contenu de la compétence et les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre démontre un degré de préoccupation inattendu.

#### 2.3.1.1. Un degré d'expertise important allié à des outils performants

Inattendu d'une part parce que l'activité touristique des espaces urbains repose fortement sur les activités de tourisme d'affaire / professionnel / de chantiers / de congrès selon les appellations. Il paraissait légitime d'imaginer que dans ce domaine les EPCI s'étaient dotés depuis longtemps des équipements et outils de gestion nécessaires.

Inattendu également parce que les communautés d'agglomération sont généralement bien dotées au sein de leurs services en outils et moyens d'expertise, de planification, de prospective qu'elles appliquent déjà aux autres domaines de compétences.

Cela voudrait-il dire que la compétence touristique dès lors qu'elle dépasse le développement et la gestion d'une activité de type tourisme d'affaire, de congrès est délicate à appréhender dans le cadre d'une agglomération ou d'une communauté urbaine?

Et dans ce cas est-il alors possible d'identifier ce qui résiste à des équipes techniques et administratives solides et complètes ?

Un premier éclairage est apporté par l'ancienneté du lien entre structure publique et tourisme.

Seules les communautés d'agglomération héritières de structures intercommunales plus anciennes (Districts urbains notamment) qui s'étaient déjà engagées de façon volontariste dans le développement touristique semblent maîtriser les enjeux liés à ce développement et les outils nécessaires.

Elles expriment quand même et ce comme tous les autres EPCI le regret d'une absence, non de modèles car elles ont bien perçu qu'il n'en existait pas, mais de références communes, d'une mise en commun de bonnes pratiques.

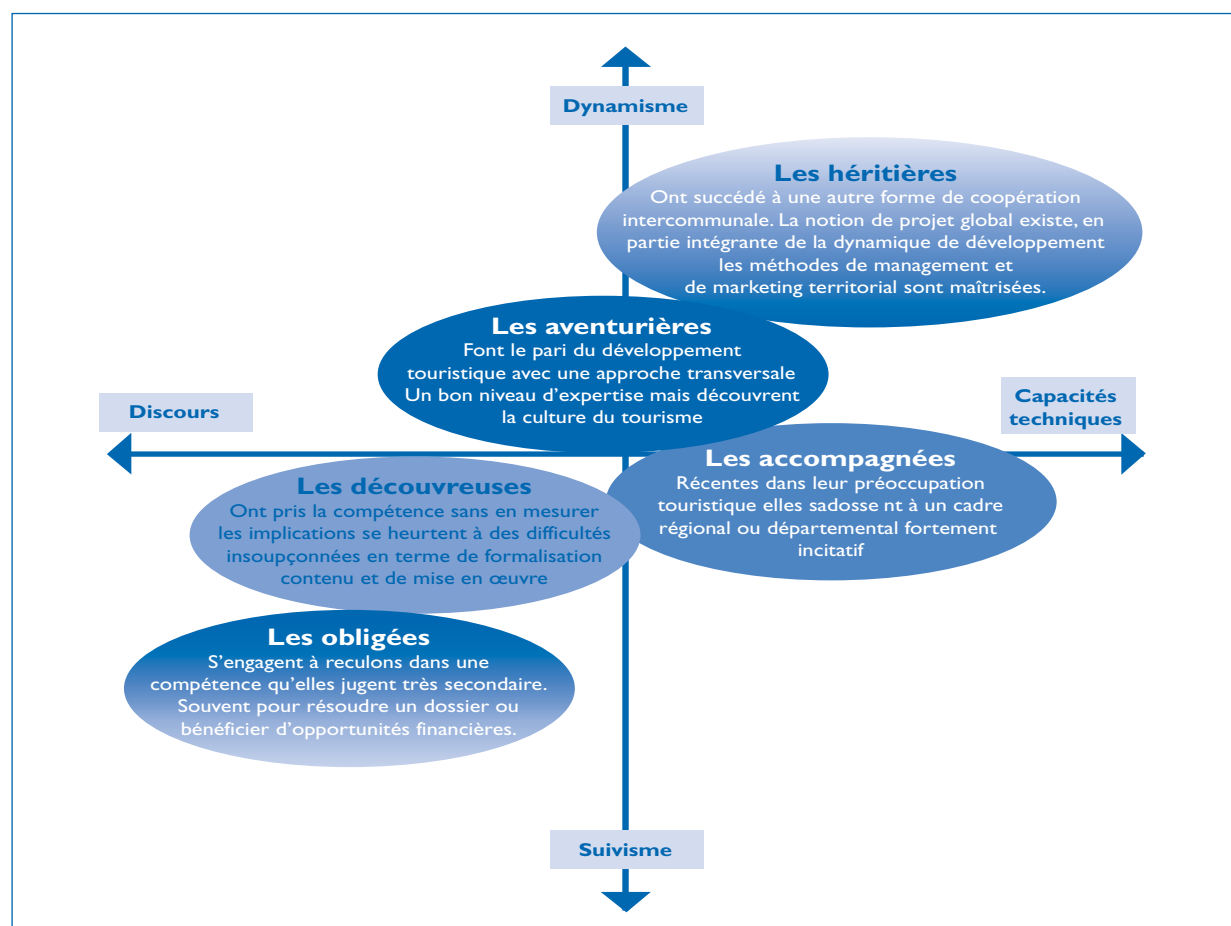
Les communautés d'agglomération étant récentes découvrent pour la majorité d'entre elles la compétence tourisme et tentent de l'appréhender de façon méthodique comme elles le font avec les autres domaines de compétences, en utilisant notamment des outils de planification, de prospection.

Plus de 50 % des communautés d'agglomération font ainsi état de schémas ou projets de développement touristique en cours d'élaboration.

Ceux-ci sont le plus souvent très complets puisqu'ils intègrent la quasi totalité des fonctions de la chaîne du développement touristique mais ne font aucune mention contrairement aux autres schémas de développement sectoriels (transports, logement, environnement) des documents de planification déjà existant à l'échelle de l'agglomération.



Pour aller plus loin dans l'analyse, nous nous avons distingué 5 types de positionnement des intercommunalités urbaines face à la compétence tourisme.



Les agglomérations se disent satisfaites des outils existants (Service tourisme, Taxe de séjour intercommunale, Office de Tourisme communautaire) qu'elles mettent en place très volontiers pour compléter les ressources techniques qui existent déjà.

### 2.3.1.2. L'enjeu : faire exister et faire vivre un projet commun

Cependant les difficultés ou du moins les interrogations restent très présentes : elles portent principalement sur deux éléments :

- la ligne de partage entre l'action de l'intercommunalité et celle de la ville centre.

- la transversalité du tourisme qui pour les communautés d'agglomération les plus récentes paraît presque insurmontable.

Pour apporter des solutions, les communautés d'agglomération et communautés urbaines s'appuient sur la mise en œuvre de démarches de projet. C'est le projet qui paraît susceptible de créer une dynamique sur le territoire.

Elles semblent donc s'orienter vers des méthodologies de management d'acteurs et en quelque sorte redécouvrir les aspects transversaux et stratégiques d'une compétence qu'elles avaient généralement minimisée lors du transfert à l'intercommunalité.



## **2.3.2. Un espace littoral encore fortement marqué par la perception communale**

### **2.3.2.1. Trouver sa raison d’agir entre station et pays**

Les résultats concernant l'espace littoral sont marqués par une surreprésentation des régions atlantiques et notamment la Bretagne qui rassemble 50 % des réponses. Les EPCI concernés sont pour la plupart des EPCI de création récente intervenant sur des territoires à forte vocation touristique et où l'action publique est déjà ancienne.

Ces EPCI expriment un certain désarroi quant au positionnement de leur intervention face à des politiques communales extrêmement structurées, celles des stations ainsi qu'à des périmètres d'intervention plus larges déjà organisés.

Ce désarroi se traduit dans la diversité des contenus et des formes données à cette compétence.

65 % des EPCI ont rattaché la compétence tourisme aux compétences obligatoires, 34 % aux compétences optionnelles et 1 % aux compétences facultatives.

L'analyse des contenus donnés à la compétence fait apparaître des éléments surprenants.

60 % des EPCI déclarent avoir pris une compétence large autour d'un projet global alors que 25 % des EPCI décrivent une compétence réduite à l'accueil, l'information et la promotion.

De façon très inattendue, 80 % des EPCI ayant pris une compétence large replacent d'eux mêmes cette compétence dans un cadre territorial élargi : qu'il s'agisse d'un Pays Touristique ou d'un Pôle touristique semblant de ce fait désigner cet échelon comme le plus propice. Ces EPCI expriment une difficulté de trouver la place de l'EPCI entre l'action communale et le projet de Pays ou de Pôle Touristique.

Quant aux EPCI qui ont choisi une compétence resserrée autour de l'accueil, l'information et la promotion, il peut également paraître curieux que dans des zones à forte vocation touristique, l'intercommunalité soit vécue uniquement comme un outil de gestion de l'accueil, de l'information et de la promotion.

Notamment pour ce qui concerne de véritables destinations touristiques telles que les îles où on aurait pu

penser que la faible dimension du territoire alliée à la forte identité permettait d'envisager une réflexion globale sur le développement touristique.

### **2.3.2.2. Des territoires complexes à structurer**

Deux types de difficultés principales sont identifiés par les EPCI "littoraux" pour la mise en œuvre de la compétence tourisme :

■ Le premier concerne le difficile dépassement de logiques communales encore très marquées.

C'est le cas notamment de communes et stations touristiques à très forte vocation et notoriété touristique. La conséquence la plus visible de ce type de difficultés est la quasi impossibilité de mettre en place un Office de Tourisme à l'échelon communautaire. 72 % de ces EPCI littoraux n'ont en effet pas d'Office de Tourisme Communautaire.

■ Le second concerne la difficulté à mettre en place une dynamique à l'échelon du territoire.

Cela est dû en grande partie à la multiplicité d'acteurs et d'opérateurs touristiques déjà très structurés au sein de leur activité, entreprise ou filière ainsi qu'à la préexistence d'outils performants à l'échelon communal ainsi qu'à celui du pays.

Les seuls EPCI ne faisant pas mention de difficultés sont ceux ayant été conçus autour de projets d'équipement et d'aménagement.

Quant aux solutions envisagées, elles vont toutes vers une recherche d'outils méthodologiques pour rendre le travail à l'échelon inter- communautaire plus évident.

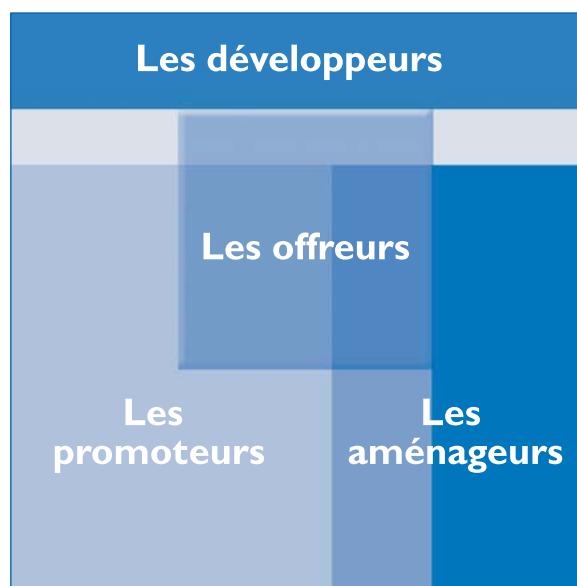
## **2.3.3. Espace rural : des EPCI à la recherche d'un accompagnement**

Pour ce qui est des communautés de communes (CdC) situées en espace rural, l'analyse fait apparaître des contenus de compétences variés mais permettant quand même d'identifier quatre types d'intervention publique :

### **Les aménageurs**

57,5 % des CdC disent en effet exercer une compétence que l'on pourrait qualifier de maîtrise d'ouvrage.





Parmi eux :

- 31 % par l'aménagement, la création de sites ou équipements touristiques
- 26,5 % pour la gestion et l'exploitation des sites et équipements.

#### **Les offreurs**

22,1 % des CdC disent avoir pris la compétence tourisme pour développer une offre touristique autour de filières (la randonnée arrive très largement en tête avec plus de 55 % des mentions, suivie par l'hébergement avec 20 % des mentions et la valorisation du patrimoine 18 %).

#### **Les promoteurs**

59 % des CdC disent avoir pris une compétence pour faire de la promotion dont :

- 72 % exercent cette compétence directement
- 38 % la confient à un Office de Tourisme

#### **Les développeurs**

30 % des CdC disent avoir pris une compétence large de "politique touristique", "projet global", "développement touristique".

Toutes les autres compétences choisies représentent moins de 10 % des nominations. La représentation graphique montre les superpositions.

### **2.3.3.1. Une priorité, l'aménagement**

La priorité donnée aux aménagements apparaît très logique. En effet, en espace rural la taille souvent réduite des communes et leur faible marge de manœuvre financière les conduisent à rechercher la mutualisation pour supporter le poids financier de la réalisation d'équipements ou d'aménagements. Et cela d'autant qu'il est plus aisé de décider du financement de tels investissements que de celui de l'ingénierie nécessaire à de l'animation ou de la mise en réseau.

### **2.3.3.2. L'attrait de la promotion**

Il paraît essentiel de noter que cette compétence est spontanément dissociée de l'accueil et de l'information par les EPCI qui y font référence.

Quant à cette compétence en terme de promotion elle apparaît pour nombre de ces communautés de communes comme le moyen principal de faire parler du territoire à l'extérieur.

On semble se situer davantage dans une logique d'affichage d'existence de la structure que dans une stratégie de communication touristique très construite.

### **2.3.3.3. L'accueil et l'information : des outils de structuration ?**

Seules 38 % des communautés de communes se sentent concernées par la structuration de la fonction accueil et information. Ce chiffre paraît très faible et quelque peu contradictoire avec les multiples références que font les communautés de communes à l'article 10 de la Loi du 23 décembre 1992 modifiée.

### **2.3.3.4. Quelques volontés de s'inscrire dans une démarche globale**

Le choix des développeurs démontre que 30 % des communautés de communes ont conscience de l'existence d'un "système territorial touristique", espace de production, structuration, animation et développement.

### **2.3.3.5. Des difficultés multiples pour une mise en œuvre complexe**

Les difficultés exprimées spontanément par les communautés de communes dans la mise en œuvre de leur compétence tourisme sont multiples.



Les deux premières difficultés citées sont d'une part le manque de mobilisation, les difficultés de coordination, de concertation entre acteurs locaux (acteurs publics, prestataires privés, et population) ainsi que les conflits de pouvoir entre acteurs et d'autre part la multiplicité des opérateurs sur un même territoire alliée souvent à la difficulté de trouver la ligne de partage entre action communale et action communautaire.

Elles renvoient à la complexité autant qu'à la transversalité de la sphère touristique ou à la mise en place d'une dynamique de projet sur un territoire.

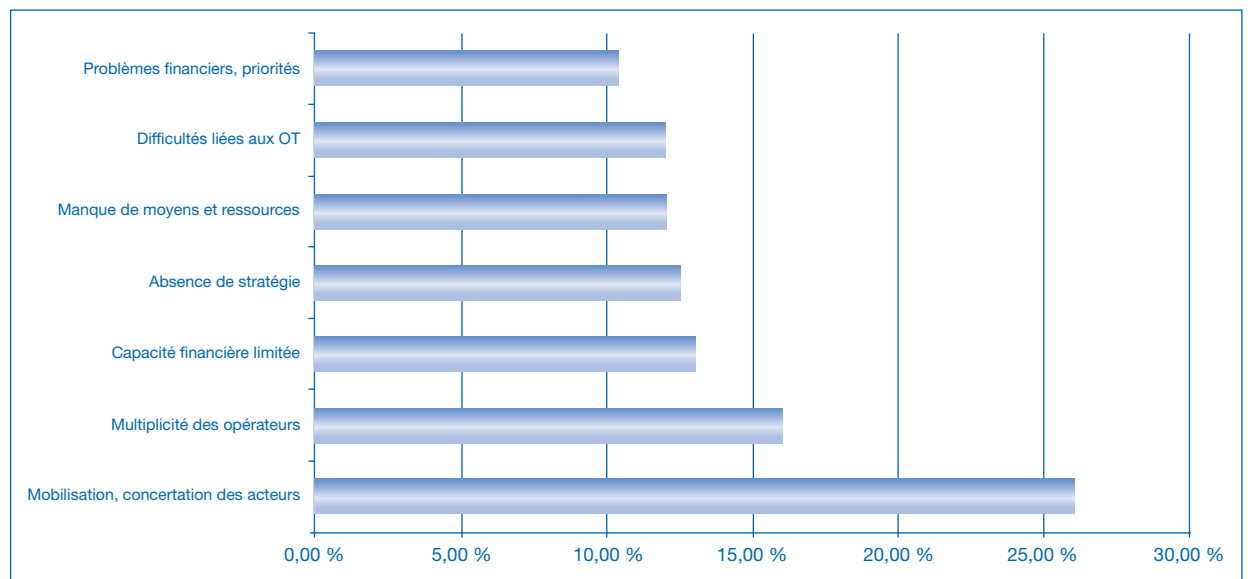
Ces difficultés paraissent somme toute assez naturelles dans des intercommunalités plus familiarisées avec la création et la gestion d'outils intercommunaux qu'avec l'animation de démarches de projet territorialisées.

Sur le plan méthodologique il est frappant de constater à quel point la volonté d'action des communautés de

communes se heurte aux logiques d'acteurs sur le territoire.

La volonté des élus de prendre ou de reprendre la maîtrise d'une politique publique touristique se heurte ainsi à :

- des tensions sur les territoires entre les volontés communales et intercommunales, entre les volontés publiques et privées, entre les différents opérateurs touristiques,
- une absence de lisibilité du rôle des différents organismes concernés de près ou de loin par le tourisme voir à des positionnements concurrentiels de ceux-ci,
- des stratégies d'observation quand ce n'est pas de méfiance résultant des méconnaissances entre acteurs,
- une difficulté fondamentale à mettre en commun, à mutualiser les ressources, savoir-faire et bonnes pratiques.



Principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la compétence

Naturelle également, l'analyse effectuée par les communautés de communes sur leur capacité financière. Elles déclarent ne rencontrer que peu de difficultés pour exercer leur compétence de maîtrise d'ouvrage. Même si la progressive raréfaction des fonds de concours communautaires risque de peser sur les futurs dossiers d'aménagement et de réalisation d'équipements.

En revanche, elles expriment de graves difficultés pour financer leur volonté de développement touristique et

s'interrogent sur leur capacité financière globale à porter cette compétence sur le long terme.

En effet, si les communautés de communes sont conscientes du temps nécessaire à la création de dynamiques sur le territoire, elles n'arrivent pourtant pas à faire face aux coûts de mise en réseau des acteurs (notamment ceux liés au financement de l'animation et de l'ingénierie de proximité) ; coûts qu'elles avaient le plus souvent sous-estimés.



### 2.3.4. La compétence promotion plébiscitée

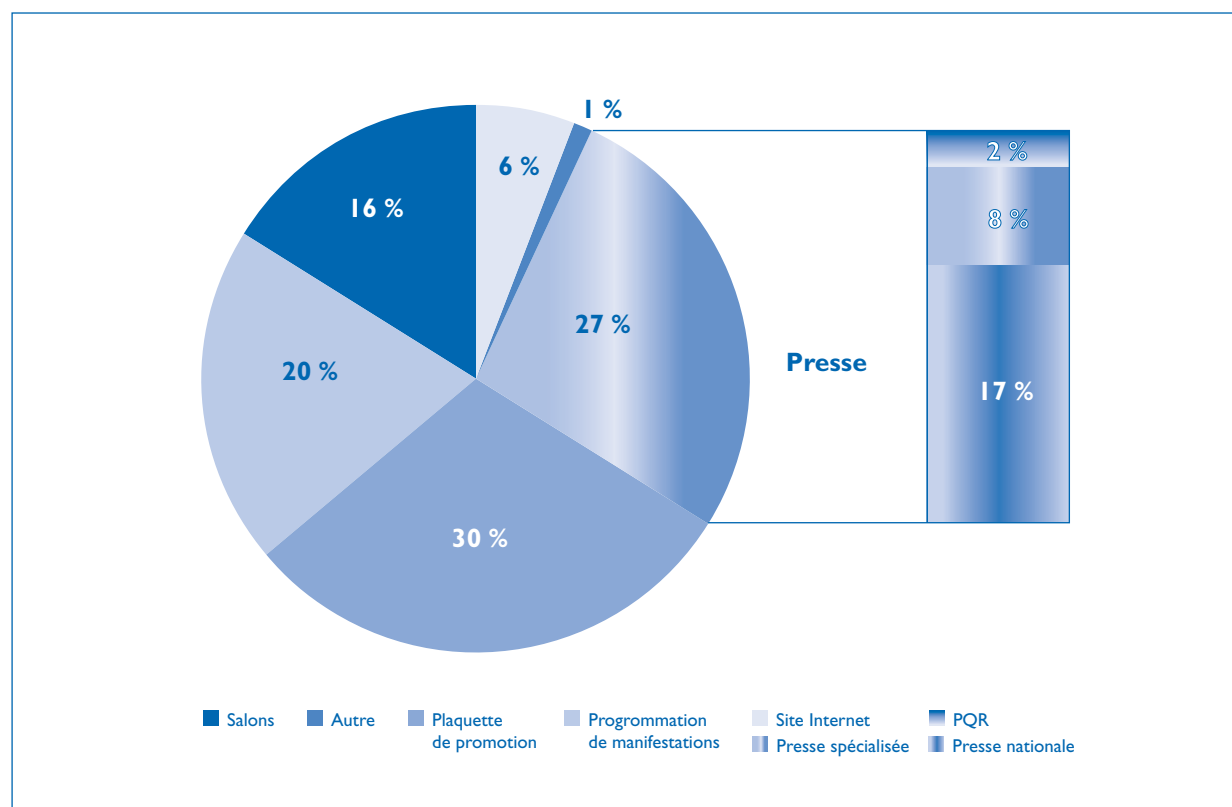
Sans distinction d'espace, ce sont 70 % des EPCI qui déclarent avoir pris une compétence en matière de promotion : 59 % des communautés de communes, 78 % des agglomérations et 83 % pour les EPCI de l'espace littoral.

Ces chiffres sont corroborés par l'enquête menée par l'ADCF en 2004 qui fait apparaître 68 % d'EPCI menant des actions de communication, promotion.

Parmi les actions on retrouve toute la palette des outils de la communication institutionnelle avec une large part accordée à l'édition de supports papiers : plaquette de promotion, programmes de manifestations.

### 2.3.5. La communication, une priorité brouillée par le “nécessaire consensus”

La dénomination des EPCI n'a pas été, à l'origine, imaginée dans l'esprit d'une communication touristique. Elle a, en revanche, dû faire l'objet d'âpres négociations entre les communes pour satisfaire aux exigences des sentiments identitaires. En conséquence, et en l'absence de signature touristique, les EPCI investissent en communication touristique sur des appellations peu parlantes aux clientèles avec comme corollaire la difficile mesure d'un impact sur la fréquentation.



Répartition des actions de communication des EPCI - Source : enquête ADCF 2004

Les appellations sous lesquelles les EPCI communiquent ne sont que dans 1 cas sur 6 environ un outil au service du concept de destination touristique.

**Seuls 15,5 % des EPCI communiquent sous un nom qui fait référence à une destination touristique ou à un terroir porteur d'image.**

Pour tous les autres EPCI, l'identification du territoire par les clientèles touristiques va être complexe.

**En effet, 49 % des EPCI ont un nom qui comporte une référence institutionnelle ou qui résonne comme telle :**

■ dont 47 % à la ville centre : “CDC de...”



- 33 % au Pays (le pays mentionné n'ayant le plus souvent aucun lien avec le Pays Voynet) : "CDC du Pays..."
- 9 % au canton : "CDC du canton de..."
- 6,5 % à la région (la région citée n'étant pas la région au sens territoire régional) : "CDC de la région de..."
- 4,5 % "au département" : "CDC de... suivi du nom du département" quand lui-même est une référence géographique, fleuve, rivière, massif...

A l'exception des EPCI urbains qui tout naturellement capitalisent sur la notoriété de leur ville centre, et des EPCI littoraux qui font de même autour de leur station, le nom de ces EPCI témoigne souvent d'une vision très administrative de l'intercommunalité.

Promouvoir leur offre touristique pour ces EPCI est complexe dans la mesure où leur appellation d'origine n'a pas été construite autour de cette problématique. De plus s'ils adoptent une autre signature pour les actions de communication touristique, se posera le problème de la capitalisation de ces actions.

**37 % des EPCI ont eux choisi un nom qui comporte une référence totalement inconnue à l'extérieur du périmètre de l'EPCI !**

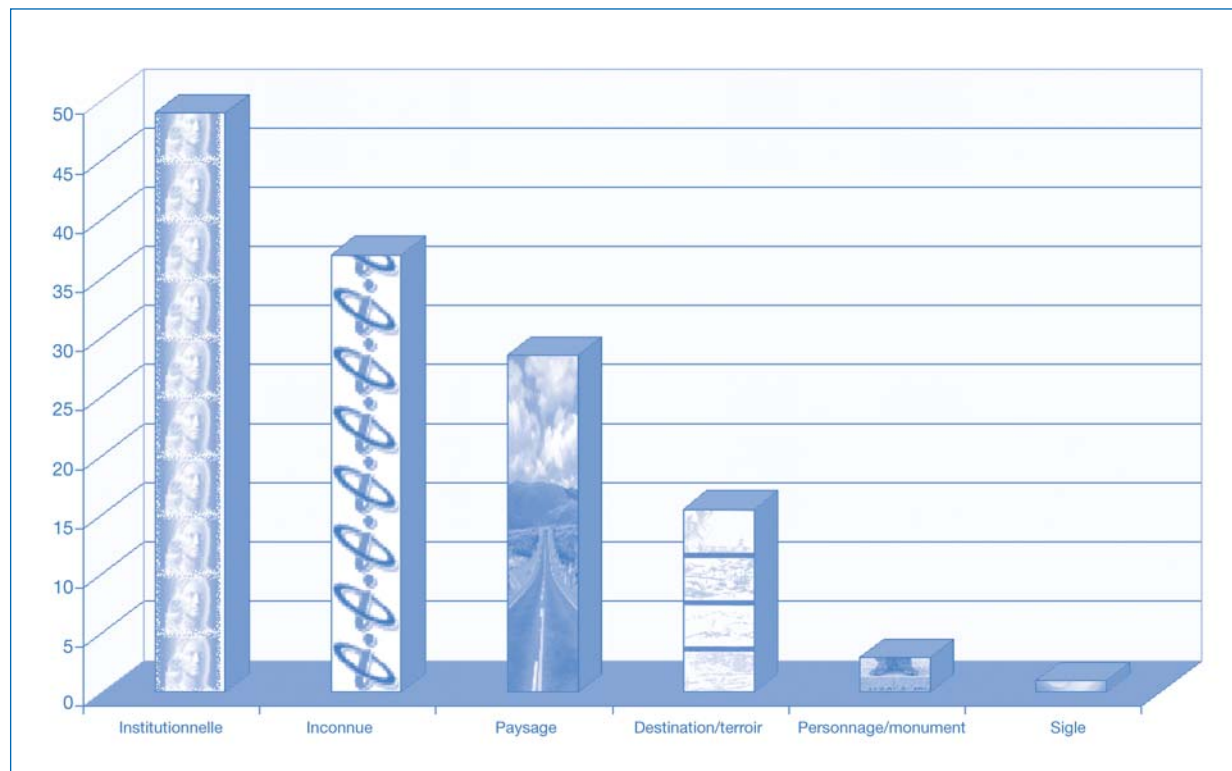
Là aussi, l'élaboration de la stratégie de promotion touristique va être complexe dans la mesure où ces EPCI sont souvent très fiers de l'appellation qui a été retenue. Ces appellations s'étant le plus souvent construites autour d'une dynamique visant à rendre les élus et habitants porteurs d'une identité partagée. Mais cette appellation a rarement été imaginée pour être perçue à l'extérieur du territoire de l'EPCI. Elle est au mieux valable dans un contexte de tourisme d'hyper proximité.

**28,5 % des EPCI ont un nom faisant référence à un élément géographique de leur paysage :**

Val, vallée, plaine, plateau, rive, bassin, mont, montagne, cause, coteau, estuaire, lacs...

Ces appellations sont dans la majorité à faible valeur ajoutée en matière de communication dans la mesure où elles ne précisent pas non plus le positionnement du territoire.

**3 % des EPCI ont un nom faisant référence à un personnage ou à un monument historique et 1 % signent leur communication d'un sigle.**



Répartition des références - Dépassent 100 % car dans les noms composés plusieurs références interviennent



Lorsque les EPCI notamment ruraux font état de difficultés liées à un manque de moyens pour ce qui relève de la promotion touristique, on peut s'interroger sur l'objet réel de la promotion alors que l'offre est rarement replacée dans une destination touristique.

Cela tendrait à dire que les EPCI se positionnent dans le champ de la communication institutionnelle dont

l'objet est de contribuer à la notoriété de l'institution porteuse de la compétence et non dans le champ du marketing touristique territorial qui consiste à positionner, construire puis promouvoir une offre touristique en fonction de clientèles préalablement ciblées.

## 2.4. CE QU'IL FAUT RETENIR

*Il ressort, de l'ensemble des constats principalement :*

- *Le déficit de culture touristique*
- *Peu de références à la structuration et la qualification de l'offre dans une logique de production touristique*
- *Un empilement d'actions et de financements*
- *La superposition confuse des territoires administratifs et de projets*
- *La notion de destination aussi absente du discours que celle de "visiteur/client"*
- *Des outils et services aux missions parfois confuses et peu lisibles*
- *La promotion : les méthodes du "faire savoir" et la communication avant les promesses identitaires*
- *Faire parler du territoire, mais pour dire quoi ?*
- *Exister ne suffit pas à générer la consommation touristique*
- *...*





## Deuxième partie

Chercher  
à comprendre





## 3. Les contextes réglementaires

### 3.1. INTERCOMMUNALITÉ, COMPÉTENCE ET TOURISME, PRINCIPES ET DÉFINITIONS

Il convient, en préalable, de noter que le domaine du droit relatif à la décentralisation et à la libre capacité des collectivités à s'administrer est un droit très récent ; plus récent encore que le droit dit droit du tourisme.

#### 3.1.1. Qu'est-ce qu'un EPCI ?

Un établissement public de coopération est un établissement public administratif :

- il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; il a donc ses propres moyens d'action
- il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion
- ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et de la juridiction administrative
- les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.

Selon le principe de spécialité, l'EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Il n'a donc pas la compétence générale d'une commune.

En tout état de cause, la commune conserve une vocation générale sur son territoire tandis que l'EPCI obéit au **“principe de spécialité”** et ne peut agir en dehors des compétences qui lui ont été attribuées.

L'article L. 521-I du CGCT définit le principe fondateur de l'intercommunalité : “Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.”

#### 3.1.2. Intercommunalité associative et fédérative

Dans l'intercommunalité associative (syndicats), ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui définissent le champ et la nature des compétences transférées. La loi laisse aux conseils municipaux toute liberté pour se déterminer.

Dans les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, les législateurs ont institué le système des blocs de compétences et se sont bornés à mentionner l'intitulé générique de chaque groupe, les conseils municipaux devant ensuite définir précisément le contenu des compétences transférées au sein de chacun des groupes obligatoires et optionnels. Les conseils municipaux disposent par ailleurs d'une grande liberté dans la fixation et l'étendue des compétences dévolues à la communauté de communes.

### 3.2. LA COMPÉTENCE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

S'agissant de la nature des compétences transférées, elles doivent soit pouvoir s'inscrire et être rattachées aux groupes déterminés par le législateur, soit être déterminées par la fixation d'un “intérêt communautaire”.

Dans les blocs, le législateur énumère de manière précise les compétences communautaires et en fixe la liste avec une possibilité d'extension sur décision des conseils municipaux et du conseil de communauté. L'EPCI n'a donc que des compétences d'attribution que la commune peut ou doit lui transférer.

En corollaire des ces principes, une commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pas plus qu'elle ne peut transférer deux fois la même compétence.



L'institution de l'EPCI entraîne le dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées.

Les compétences, transférées à l'EPCI, doivent être décrites précisément dans ses statuts lors de sa création ou lors d'une modification statutaire. Il s'agit :

- d'une part, de maîtriser le champ de ce que la commune souhaite transférer : si une compétence est transférée à un EPCI d'une manière floue ou générale, le risque est que soient transférées des attributions dont la commune n'entendait pas, en fait, se défaire.

- d'autre part, si les statuts sont obscurs ou ambigus, des conflits de compétences pourront naître, et il ne sera pas toujours aisé de savoir qui, des communes ou de l'EPCI, a la compétence juridique pour intervenir dans tel ou tel domaine.

Ce que l'on appelle compétence est somme toute une capacité à intervenir dans un certain nombre de domaines. Cette légitimité s'exonère de l'autorisation préalable de l'État et permet le "bon usage de l'argent public".

C'est, entre autres, cette détermination des compétences qui rend complexe la gestion du tourisme à l'échelle intercommunale. En effet, la détermination des compétences pour les EPCI est organisée de manière différente selon la nature du groupement.

### **3.2.1. Les interférences des Lois du 2 mars 1983 et des 7 janvier & 22 juillet 1983**

La problématique qui nous occupe trouve ses racines dans la décentralisation. L'article 72 de la Constitution énumère les catégories de collectivités territoriales existantes (communes, départements, territoires d'outre-mer) et précise que "toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi".

Les Lois de décentralisation vont avoir pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités locales : les régions.

Votée en première lecture à l'Assemblée nationale dès le mois d'août 1981, la loi promulguée le 2 mars 1982 a pour titre "loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions".

Les tutelles administratives et financières de l'État sur les actes des collectivités territoriales sont supprimées au profit d'un contrôle de légalité a posteriori, exercé par

les préfets et les tribunaux administratifs. Les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit. En ce qui concerne le contrôle financier, la Loi du 10 juillet 1982 charge les chambres régionales des comptes, nouvelle catégorie de juridictions, du jugement des comptes, du contrôle des actes budgétaires et de l'examen de la gestion des collectivités et des établissements publics locaux.

La Loi du 2 mars 1982 est complétée par plusieurs textes importants dont : les Lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État.

Cette législation permet, entre autre :

- la redéfinition des droits et des libertés des collectivités territoriales au travers de la transformation du contrôle de leurs actes par l'État.

- la reconnaissance de l'action économique des collectivités locales.

Ces textes introduisent la capacité à intervenir pour les collectivités définies et celles à venir.

### **3.2.2. Les Lois du 6 février 1992 & 12 juillet 1999**

La Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que "l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État (...). Elle relance la coopération intercommunale en créant la communauté de communes et la communauté de villes. Elle favorise l'exercice de la démocratie locale..."

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 reconnaît les "pays" qui, fondés sur la libre adhésion des collectivités, mettent en œuvre des projets de développement mais ne constituent pas un nouvel échelon d'administration locale.

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 précise les formes de constitution et d'organisation des pays.

La Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale propose enfin une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité, en particulier en milieu urbain, et



prévoit de nouvelles dispositions fiscales et financières.

L'état actuel de la doctrine administrative repose sur la circulaire du 05 juillet 2001 parue au Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et relative à la Loi du 12.07.1999. Elle précise, entre autres, aux préfets, la nécessité de veiller à ce que les EPCI intègrent dans leurs statuts la notion d'intérêt communautaire.

### 3.3. LA COMPÉTENCE TOURISME : LA CAPACITÉ À INSTITUER DES ORGANISMES

Ainsi, la capacité à intervenir en matière de tourisme, pour les collectivités locales, découle des Lois de décentralisation mais ne constitue pas un bloc de compétences.

#### 3.3.1. Les cinq champs d'intervention en matière de tourisme

La vocation des collectivités à intervenir en matière de tourisme a été consacrée par la jurisprudence depuis 1959. Toutefois, la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État n'a pas modifié cette situation. Il n'y a pas de bloc de compétences en matière de tourisme cependant, les collectivités sont compétentes dans cinq grands types d'interventions en vue de favoriser le développement touristique :

- la promotion et les aides à la commercialisation,
- l'accueil/information,
- les aménagements et équipements touristiques,
- l'animation,
- les statistiques et études.

C'est incontestablement sur ce point que la ligne de partage entre intérêts communaux et intérêts communautaires sera à préciser.

#### 3.3.2. La Loi du 23 décembre 1992 et la Loi du 13 août 2004

La Loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences, par delà le sens évoqué plus haut du mot "compétence", a donc avant tout défini, pour chacun des niveaux de collectivité, les compétences institutives des organes que la collectivité peut créer pour l'exer-

cice de l'une ou l'autre de ses capacités à intervenir (Promotion pour le CRT, Aménagement pour le CDT, Accueil information promotion et animation pour l'office de tourisme).

#### Les principes et inférences de la loi pour les communes et leurs groupements :

1. La compétence *appartient aux communes*
2. L'exercice de la compétence touristique est *facultatif*
3. La collectivité locale *choisit librement* le mode d'exercice de cette compétence
4. La collectivité *peut décider la création d'un office de tourisme* pour exercer cette compétence

Par ailleurs, la Loi du 23 décembre 1992 précise sans équivoque que, hors la situation des stations classées, si une commune décide la création d'un organisme dénommé office de tourisme : "La nature juridique de cet organisme ainsi que les modalités de son organisation sont définies par le Conseil Municipal" ou l'instance délibérante de l'EPCI. D'où un premier choix : GÉRER ou DÉLÉGUER.

Les alinéas 1, 2 & 3 de l'article L. 2231-10 modifié par la Loi du 13 août 2004 fixant les missions que la collectivité peut transférer à un office de tourisme évoquent l'exercice total ou partiel de ces capacités à intervenir plus clairement que dans la Loi à laquelle elle se substitue. (Principaux commentaires en annexe)

### 3.4. LA COOPÉRATION INTER-COMMUNALE CONFRONTÉE DEPUIS 1982 À LA CARENCE DU BLOC DE COMPÉTENCE TOURISME

En l'absence de bloc de compétence, il appartient donc aux communes d'un groupement de définir ce qu'elles attendent de l'exercice communautaire de l'activité touristique d'une part, ce qu'elles entendent transférer comme capacité à exercer et ce qu'elles entendent conserver d'autre part. C'est cet ensemble qui va permettre de définir l'intérêt communautaire en matière touristique.

La Cour des Comptes a relevé dans l'analyse de la gestion des EPCI que, dans un certain nombre de cas, et bien qu'elles ne disposent plus d'une base légale pour intervenir, les communes continuent à exercer en totalité ou en partie une compétence transférée à un EPCI. À



l'inverse, l'évolution de son fonctionnement conduit parfois un EPCI à exercer "sans titre, irrégulièrement et parfois concurremment avec une collectivité, une mission bien plus étendue". Il arrive enfin parfois que l'EPCI n'exerce pas les compétences qui lui ont été transférées.

Ces cas illustrent, pour la Cour, la nécessité de mieux définir, dès la constitution de l'EPCI, les compétences qui lui sont transférées par les communes et de s'assurer de leur exercice effectif.

### 3.4.1. La définition de l'intérêt communautaire

Il détermine la ligne de partage entre ce qui, au titre de l'exercice d'une compétence, relève de la structure intercommunale et ce qui reste aux communes.

L'article 164 de la Loi du 13 août 2004 précise que les EPCI "existants à la date d'entrée en vigueur de la présente Loi et qui n'auraient pas procédé à la reconnaissance de l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice d'une compétence transférée disposent d'un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Loi - pour y procéder. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'établissement public. Le représentant de l'État procède alors à la modification des statuts de l'établissement public".

#### a) Qu'est-ce que l'intérêt communautaire ?

Les articles L. 5216-5, L. 5215-5 et L. 5214-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) précisent que les élus ont la faculté de déterminer, à la majorité des deux tiers du conseil communautaire (CA et CU) et des communes membres (CC), l'intérêt communautaire d'une compétence.

#### b) Comment le définir dans le cadre de la compétence touristique ?

Pour sortir du champ prévu par la Loi dans le bloc de compétences économiques, il convient :

- D'affirmer dans un premier temps la compétence communautaire en matière touristique
  - Le tourisme et son impact économique (développement, soutien aux acteurs...)
  - Les politiques d'accueil et de promotion
  - La politique de marque et d'identité touristique du territoire.

Donc de ne pas l'englober sous un vocable générique, d'en préciser les contours, de fixer la nature des interventions communautaires. Depuis la Loi du 13 août, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, il ne devrait, sauf avis contraires, être nécessaire de préciser la mise en œuvre d'un office de tourisme.

■ Définir ensuite, et pour chacun des domaines d'intervention (si c'est voulu) l'intérêt communautaire en matière touristique

- En terme d'espace d'intervention
- En terme de domaines d'intervention.

### 3.4.2. La définition de l'intérêt communautaire est une délégation de compétence qui tient du principe : "pas de compétence sans texte"

La notion d'intérêt communautaire introduite par le législateur conduit à fixer la ligne de partage entre les compétences de la communauté et celles des communes, tout en offrant une certaine souplesse. Chaque conseil communautaire délibère pour préciser cette notion à l'aide de ses propres critères : aspect géographique, utilité communautaire et poids de la dépense par exemple.

Les enjeux de ces définitions sont loin d'être négligeables. L'intérêt communautaire traduit la limite des actions qui seront à la charge des groupements, et par la suite le niveau de transfert de charges effectué par les communes. Il s'agit donc de préciser comment s'effectue la substitution des tâches, de l'échelon communal vers le niveau intercommunal, et quelle est sa traduction financière.

### 3.4.3. Définir l'intérêt communautaire est une entreprise complexe au plan des conséquences fonctionnelles et juridiques

Cette notion a été introduite par la Loi du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République.

**La définition de "l'intérêt communautaire" autrement dit la définition de ce qui va relever de la compétence des structures intercommunales est une entreprise complexe et donc difficile mais plus compliquée encore quand il s'agit de compétence touristique.**



C'est une entreprise complexe au plan des conséquences fonctionnelles et juridiques parce que :

■ trop précis, l'intérêt communautaire dans son application relèvera plus de la "lettre" que de "l'esprit" et ne permettra pas aux structures de mettre des projets en perspective donc sera un frein à leur évolution en regard des attentes du territoire,

■ trop vague, large, imprécis ou mal défini, il se perdra en discussions "byzantines" qui auront des répercussions juridiques et financières, souvent lourdes dans leur conséquences sur la mobilisation des élus et des acteurs.

La compétence touristique couvre, pour sa part un ensemble de secteurs aux contours et aux missions relevant plus souvent de l'intangible que de l'équipement et qui, de ce fait rend plus impalpable l'intérêt communautaire et les définitions de politiques touristiques cohérentes qu'il sous-tend.

#### **a) Qui définit l'intérêt communautaire ?**

Il doit être défini par les acteurs eux-mêmes, dans ou hors les blocs de compétences prévus par la loi.

Paradoxalement, la circulaire du 05.07.2001 a posé le principe selon lequel l'intérêt communautaire devrait être fixé par arrêté préfectoral or le préfet n'est pas compétent pour immiscer l'État dans ce qui relève de la seule compétence des acteurs ; par ailleurs une telle fixation rendrait très complexe l'évolution de l'intérêt communautaire indépendamment du développement de la vie du groupement. De plus, cette position ne s'accommode que peu des textes des articles L. 5214-16 & L. 5216-5 du CGCT.

#### **b) Existe-t-il des méthodes ?**

**Un critère objectif, avant tout...**

Les acteurs communautaires ont pu souhaiter, avant tout, privilégier un élément objectif et... quantifiable. À partir de là, la communauté intervient "pour l'aménage-

ment de zones d'activités touristiques supérieures à 30 ha" et elle apporte des "aides visant à soutenir un programme de plus de 3 logements sociaux par opérateur et par opération" ; ou encore : "L'accueil est considéré d'intérêt communautaire au-delà de 50 000 visiteurs par an"... Ce type de système peut même conduire à la mise en œuvre de grilles multicritères.

#### **Un projet c'est mieux**

Pour éviter de trop "quantifier" a priori les interventions, d'autres communautés privilégient la force et la cohérence du projet d'ensemble. Dans ce cadre, deviennent d'intérêt communautaire les opérations "déterminantes pour l'équilibre socioéconomique de l'agglomération ou pour la solidarité entre les communes" et les équipements qui "correspondent à un besoin d'agglomération et répondent à un objectif de la métropole retenu au titre d'un axe stratégique de rayonnement ou de développement". Tout dépend alors de la force du partenariat avec le besoin d'éviter toute "confusion des intérêts" (intérêt communautaire / commun / syndical / territorial...).

#### **Le pragmatisme s'impose**

Certains acteurs communautaires mettent enfin la priorité sur les capacités à agir de la communauté. Il s'agit alors de répondre à des questions pratiques : de quels personnels pourra-t-on disposer, dans quel état sont les équipements à transférer, quelles dépenses nouvelles faudra-t-il engager et dispose-t-on vraiment d'un consensus et d'un mode opératoire avec les communes...

À défaut de système parfait, le dernier mot revient peut-être à cette communauté qui face à un problème insoluble a défini la voirie d'intérêt communautaire, "l'accueil par la signalisation et l'accès comme relevant des équipements communautaires" et considère l'accueil comme d'intérêt communal dans tous les autres cas.

Il ne faut jamais perdre de vue que cette fixation peut évoluer dans le temps ; les statuts communautaires étant des outils au service d'une politique.



### 3.5. CE QU'IL FAUT RETENIR

*Les multiples réformes au régime de l'intercommunalité ne favorisent sans doute pas une interprétation unique permettant de dégager l'inspiration du législateur. La place à l'interprétation des juridictions administratives reste importante. Ce qui peut être certain c'est :*

- *Qu'il n'existe pas de bloc de compétence tourisme pour les collectivités locales*
- *Que la Loi portant répartition des compétences ne fixe que les missions institutives des organismes créés à l'initiative des collectivités*
- *Que les groupements de communes gagnent à définir l'intérêt communautaire de leur compétence tourisme*
- *Que la Loi ne prend pas en charge les volontés issues des besoins locaux ; c'est aux élus locaux de les définir mais l'exercice est inhabituel et difficile dans un domaine aussi intangible que le tourisme*
- *Que la Loi du 13 août permet de créer, sur un même territoire, des OT municipaux et des OT intercommunaux,*

*Autant de raisons pour privilégier des logiques de projets communautaires.*





## 4. Les contextes humains et fonctionnels

### 4.1. UN EXTRAORDINAIRE ENGOUEMENT POUR LE TOURISME

La volonté des EPCI d'intervenir en matière de tourisme est croissante.

### 4.2. LA COMPÉTENCE TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE ET SON CONTENU : LE RÈGNE DE LA CONFUSION

- Une difficile perception de la notion de "compétence".

- Des confusions sur la nature de la compétence entre compétence politique et compétence des organismes locaux ainsi que sur les conditions de la prise et de l'exercice d'une compétence tourisme communautaire.

- La capacité à intervenir se résume souvent à identifier les moyens à mettre en œuvre.

- Une approche souvent expérimentale, interprétative et très locale des textes.

### 4.3. LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT TOURISTIQUE COMMUNAUTAIRE : UN EXERCICE QUASI IMPOSSIBLE

- Le passage de la vision communale à la vision intercommunale est complexe surtout en milieu urbain et en zone littorale.

- La formalisation des intérêts communautaires s'élabore dans un cadre consensuel qui freine leur pertinence.

- Une difficulté majeure : l'aspect sélectif du développement touristique sur le périmètre du territoire communautaire.

### 4.4. UNE CAUSE MAJEURE : LE DÉFICIT DE CULTURE TOURISTIQUE

- Il porte sur la méconnaissance des mécanismes du tourisme.

- Il est important chez tous les élus et ce qu'il s'agisse d'élus urbains, littoraux ou ruraux.

- Il est basé sur des stéréotypes le plus souvent fondés sur des mythes relatifs au développement de l'économie touristique et, par conséquent, sur les moyens à mettre en œuvre au regard de ces enjeux.

Les notions de "destination" et de "clients" sont très peu présentes dans les préoccupations des EPCI.

Les techniciens issus de la fonction publique territoriale en sont seulement, pour une majorité, à acquérir les fondements de cette culture.

### 4.5. POUR LA MAJORITÉ DES EPCI LA COMPÉTENCE TOURISME, C'EST AMÉNAGER ET PROMOUVOIR ENTENDU AU SENS DE LA STIMULATION DE LA DEMANDE

Et ce indépendamment de toute action de structuration, organisation, qualification de l'offre.

La compétence d'aménagement semble plutôt bien maîtrisée par des EPCI qui sont dans leurs domaines classiques d'intervention. Ils s'accordent sur quelques difficultés mais qui ne sont pas spécifiques au tourisme (longueur des procédures de subventions, nécessaire avance de trésorerie, difficultés de financer le fonctionnement de ces équipements...).

L'intercommunalité touristique serait donc davantage de maîtrise d'ouvrage que de projet.



#### 4.6. FAIRE PARLER DE SON TERRITOIRE À TOUT PRIX

Les élus des EPCI souhaitent conserver ou renforcer leur main mise sur la promotion-communication qui est perçue comme valorisante et stratégique pour le territoire.

Cependant, ils en maîtrisent rarement les grands principes d'autant que les EPCI ont le plus souvent été créés dans une logique interne au territoire et non dans une logique de positionnement vers l'extérieur. La notion de destination touristique est guère présente. Cette carence notable dans les CDC du milieu rural n'existe pratiquement pas en espace littoral ou dans les EPCI stations de montage ; elle est occasionnelle dans l'espace urbain.

#### 4.7. LE DÉSARROI FACE À L'AMBIITION DE CONDUIRE UNE VÉRITABLE POLITIQUE TOURISTIQUE

La spécificité alliée à la très grande transversalité du développement touristique rend les EPCI démunis devant :

- l'absence d'expertise qualifiée sur le territoire
- les difficultés de sensibilisation, mobilisation, de concertation et de coopération entre les acteurs du territoire.

Les méfiances respectives résultant des méconnaissances entre acteurs, les tensions sur les territoires entre les volontés sont autant de facteurs devant lesquels les EPCI expriment leur impuissance.

#### 4.8. DES OUTILS INADAPTÉS ?

La faiblesse des moyens financiers disponibles est une préoccupation très forte chez les EPCI de l'espace rural. La taxe de séjour est si faiblement mise en œuvre que l'on peut s'interroger sur son adéquation aux besoins.

La présence des outils prévus pour faciliter la mise en œuvre de la compétence qu'il s'agisse du service tourisme et / ou de l'Office de tourisme intercommunal n'apporte pas une réduction significative des difficultés rencontrées.

#### 4.9. DES SUPERPOSITIONS CONFUSES ENTRE LES TERRITOIRES ADMINISTRATIFS ET DE PROJET

Le "syndrome du mille-feuille" né du co-exercice de la compétence tourisme par les différentes collectivités complexifie l'approche des EPCI.

Les EPCI disent souffrir de l'absence de lisibilité du rôle des différents organismes voire de la concurrence des organismes entre eux.

Ils sont plus d'un sur deux à regarder vers un territoire élargi pour trouver l'échelle d'intervention pertinente.

Les stimulations extérieures (celles du département et de la région) dont le rôle paraît à priori important sont très peu présentes.

#### 4.10. CE QU'IL FAUT RETENIR

##### **Trois besoins majeurs :**

- 1. Expliciter la compétence touristique communautaire et les moyens de la mettre en œuvre et faire partager les bases d'une culture touristique à tous les acteurs communautaires**
- 2. Valoriser ce qui existe, certes mais faire en préalable reconnaître l'impact économique lié à notion de destination**
- 3. Coordonner la compétence tourisme des EPCI dans le système touristique territorial et faire du Pays fédérateur d'EPCI l'espace du projet touristique cohérent.**









## Troisième partie

# Des éléments de réponse





## 5. Recentrer la compétence pour la crédibiliser

### 5.1. DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES POUR PRÉCISER CONFORTER ET QUALIFIER LA RELATION DES EPCI À LEUR COMPÉTENCE TOURISME

#### 5.1.1. Renforcer la culture touristique des élus sur les fondamentaux du tourisme

Pour réduire le différentiel important entre l'envie exprimée par les élus de "faire du tourisme" et leur degré de connaissance des mécanismes de ce secteur.

Pour remettre le triptyque destination / produit / client au centre de l'exercice de la compétence tourisme. Car si les élus décideurs en matière touristique ne s'interrogent pas sur la vocation des équipements projetés, la portée de ceux-ci risque d'être limitée à un apport en terme d'infrastructure ne générant que peu de flux touristiques.

Il paraît donc essentiel d'apporter aux élus et techniciens des EPCI des éléments fondamentaux sur cette approche.

En effet lorsqu'on parle de développement touristique territorial la question de fond est bien de savoir à quel moment un territoire rejoint la notion de destination et comment alors il s'organise pour rencontrer ses clientèles.

L'objectif est de permettre à ces décideurs intercommunaux d'acquérir une vision globale de la méthode d'élaboration de la stratégie, de conduite du projet afin qu'ils puissent élaborer une telle politique et mesurer les efforts que cela implique, notamment en terme de moyens financiers.

#### 5.1.2. Donner des clés aux élus pour s'accorder sur la vocation touristique du territoire

Un apport de méthode semble également indispensable en direction des élus afin de leur fournir des éléments

qui leur permettront de positionner leur volonté et leur ambition touristique.

Il faut savoir reconnaître qu'il y a des territoires présentant des niveaux de vocation touristique différents.

Il faut accepter qu'à l'intérieur même d'un territoire on puisse avoir des degrés de vocation touristique également très variables entre les communes membres.

Il faut faire cesser l'alibi touristique en acceptant le fait qu'en milieu rural les équipements, les aménagements et les services créés puissent être avant tout destinés aux populations résidentes plutôt qu'à de rares clientèles touristiques.

Avant toute action, il est donc nécessaire que les principaux prescripteurs en matière de politique touristique, c'est-à-dire l'ensemble des élus décisionnaires de chaque commune membre de l'EPCI, s'accordent sur le degré de vocation touristique du territoire dans son ensemble et des différentes parties du territoire.

Celle-ci doit également être évaluée en situant le territoire par rapport à d'autres territoires ayant ciblé les mêmes clientèles, le tourisme étant un univers extrêmement concurrentiel.

Ensuite les élus doivent s'accorder sur les choix stratégiques qui vont permettre de qualifier cette offre afin de la rendre attractive pour les publics cibles identifiés et sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

Cette approbation stratégique est indispensable pour que les différences de traitement entre les communes membres du territoire ne deviennent pas des freins à l'émergence d'une mobilisation des acteurs autour d'un projet partagé et que les efforts notamment financiers demandés aux communes ne soient pas remis en cause périodiquement.



### 5.1.3. Inscrire le tourisme dans la prospective territoriale

Les réticences dont font état de nombreux EPCI en matière d'adhésion des élus du territoire à l'action touristique nous conduisent à penser que la sensibilisation aux enjeux du tourisme, compte tenu de la transversalité de celui-ci, doit également concerner au-delà des élus directement en charge du secteur tourisme, l'ensemble des maires ainsi que les adjoints intéressés notamment par le développement économique, les transports, l'aménagement du territoire... et les techniciens des services impliqués.

Car faute de constat partagé, les difficultés citées par les EPCI "d'élus pas convaincus de l'intérêt du tourisme", de "manque de crédibilité du tourisme", de "problèmes pour arriver à dépasser l'intérêt communal" continueront à voir le jour.

Pour développer cette culture collective touristique l'inscription de la question touristique dans la prospective territoriale paraît souhaitable.

Or aujourd'hui tous les EPCI ont à élaborer des SCOT (schéma de cohérence territoriale). L'intégration des enjeux touristiques aux SCOT paraît indispensable pour "crédibiliser les enjeux liés au tourisme" et les intégrer à la vision globale du territoire.

Le Schéma de cohérence territoriale, créé par la Loi "solidarité et renouvellement urbain" n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, est un outil essentiel d'aménagement du territoire : outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, il se construit autour d'un projet d'aménagement et de développement durable. Il sert de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles et doit en assurer la cohérence.

Il s'appuie sur un diagnostic et une réflexion prospective et se construit par la confrontation des visions, qui s'expriment avant de converger vers un projet commun : le projet d'aménagement et de développement durable. Le schéma de cohérence territoriale permet ensuite de décliner ce projet en orientations générales, qui s'imposeront aux plans locaux d'urbanisme.

L'intégration de la problématique touristique dans les SCOT en abordant les questions de maîtrise des flux sur le territoire, d'acceptation de ces flux par les popu-

lations résidentes, de leur distribution sur le territoire, de la mesure de leurs retombées, apporterait un éclairage certain sur la réalité de ce secteur.

### 5.1.4. Améliorer la connaissance du cadre réglementaire

On l'a constaté tout au long de l'enquête et des auditions, le plus grand flou règne sur l'appréciation de la compétence tourisme des EPCI et ce quels que soient la taille, la situation, le type des EPCI.

L'unique référence partagée par tous est celle à la Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992. Or les lectures qui en sont faites sont le plus souvent fluctuantes, imprécises, voire entrant en contradiction avec d'autres textes ou réglementations.

Il paraît donc indispensable de diffuser une lecture harmonisée à l'échelle nationale de l'ensemble des textes qui interviennent pour encadrer la prise de compétence tourisme par un EPCI.

Il est tout aussi nécessaire que les services déconcentrés de l'État puissent tenir des discours harmonisés et qu'ils soient en harmonie avec l'expression du niveau national.

La Loi du 13 août 2004 devrait être l'occasion, pour les préfets de mettre en œuvre une démarche dans laquelle, les services déconcentrés de l'État affirmeraient une position d'interlocuteurs privilégiés des EPCI afin :

- d'harmoniser les discours,
- de limiter les interprétations issues des "rumeurs" et des mythes,
- d'offrir un vrai service d'aide à la structuration des compétences.

Il convient toutefois, dans cette hypothèse, à veiller à ce que cette démarche ne soit pas confondue avec un éventuel contrôle a priori.

### 5.1.5. Informer sur les spécificités des métiers liés à la mise en œuvre de la volonté touristique publique

En corollaire, il paraît indispensable de compléter l'acquisition de cette culture du tourisme par une information sur les différents segments de métiers liés à la mise en œuvre d'une volonté touristique publique.



Cela contribuera à donner aux élus une lecture plus claire des rôles des organismes à vocation touristique qu'ils financent et qu'ils considèrent parfois comme redondants.

Il paraît en effet indispensable de distinguer les fonctions d'agence de développement, celles de maîtrise d'ouvrage et celles d'organisation de l'information et de préciser les métiers qui leurs sont liés.

**La fonction d'agence de développement** consiste à fournir un ensemble d'expertises techniques permettant, à partir de diagnostics partagés, d'accompagner les acteurs pour faire émerger des perspectives pour le territoire et de proposer les actions en découlant ainsi que leurs conditions de mise en œuvre. Elle nécessite le recours à des techniciens / chefs de projets dédiés au développement touristique issus notamment de formations universitaires spécialisées en développement touristique de niveau bac+4 et bac+5. La capacité pour les collectivités de séduire de tels profils, de pouvoir leur proposer un cadre d'emploi satisfaisant suppose une réelle évolution des pratiques actuelles des collectivités en matière de gestion et de management de ces ressources humaines.

**La fonction de maîtrise d'ouvrage** est liée à la réalisation des études et la conduite de l'ensemble des tâches liées à la création, la modernisation, la gestion d'équipements et aménagements à vocation touristique. Cette fonction fait appel à des savoir-faire techniques déjà présents dans la majorité des collectivités locales.

**La fonction d'organisation de l'information** est indispensable pour :

- La mise en connaissance de l'offre touristique,
- La coordination de celle-ci,
- L'organisation de son accessibilité.

Elle doit être coordonnée à la politique de communication car elle constitue un élément indéniable de la stratégie d'attractivité et donc de promotion du territoire. Elle nécessite une bonne connaissance des mécanismes et outils de la gestion et du traitement des informations, de la communication publique et de la communication d'entreprise.

### **5.1.6. Pour que les équipements touristiques soient réellement structurants**

La capacité des EPCI à mener à bien des opérations de maîtrise d'ouvrage liées à des projets d'aménagement

et/ou de création d'équipements notamment dans le domaine touristique est clairement apparue. L'espace de l'intercommunalité s'affirmerait donc comme l'espace de la maîtrise d'ouvrage de l'offre.

Néanmoins la faible marge de manœuvre financière, notamment des EPCI ruraux, alliée à un resserrement du volume des fonds publics partenariaux, vont, dans les prochaines années, rendre le montage des plans de financements des équipements certainement plus complexes, entraînant vraisemblablement des règles et conditions d'éligibilité plus sélectives.

Il paraît également fondamental de rappeler que si sur un territoire un prestataire privé est libre, dans les limites du droit en vigueur, de mener à bien le projet qu'il veut, les acteurs publics doivent se fixer des règles relatives à la nature des équipements à réaliser et à faire vivre sur le territoire.

En l'occurrence, compte tenu du contexte de concurrence entre les territoires, il ne paraît pas possible d'envisager un aménagement ou un équipement sans que celui-ci s'inscrive dans un cadre de planification plus large que la seule intercommunalité.

D'autant que la compétence des collectivités en terme de tourisme étant une compétence partagée et le restant très vraisemblablement, des procédures et dispositifs existent déjà aux autres échelons territoriaux.

Les schémas départementaux et régionaux du tourisme doivent ainsi intégrer pleinement la dimension intercommunale. Les services des départements et des régions ont donc une mission d'impulsion, d'accompagnement et de cadrage évidente.

### **5.1.7. Animer, mobiliser et développer la concertation : un véritable défi**

L'enquête a fait apparaître une difficulté à maîtriser les outils, à qualifier les projets à trouver des ressources techniques et financières pour tout ce qui ne relevait pas de la sphère de l'aménagement/équipement.

Au premier rang de celles-ci figurent les difficultés de mobilisation, coordination, concertation d'acteurs émanant de cultures différentes.

Pour faire face à cette absence de mobilisation ainsi qu'aux tensions entre acteurs, une animation permanente de proximité pour faire émerger une dynamique



autour d'un projet touristique paraît nécessaire et indispensable.

Spontanément d'ailleurs les EPCI ont identifié comme solution à apporter pour résoudre leurs difficultés la mise en place d'une méthodologie participative basée sur la création de comités de pilotage, de groupes de travail thématiques. 40 % des EPCI déclarent s'orienter vers ce type de pratiques et s'interrogent sur un lieu ainsi qu'un mode de management de la cohérence territoriale.

#### **5.1.8. La recherche de l'espace de projet, bassin de production et de structuration de l'offre touristique**

Mais la mise en œuvre de telles démarches et dynamiques à l'échelle d'EPCI, surtout ceux de l'espace rural est-elle envisageable ?

Les EPCI eux-mêmes sont loin d'être convaincus.

Près de la moitié des EPCI expriment leur désarroi face à l'implication et l'investissement nécessaires à l'émergence d'une telle dynamique ainsi qu'à sa pérennisation sur le territoire.

23 % des EPCI disent même spontanément chercher une solution vers un élargissement territorial.

Celui-ci est abordé soit sous l'angle d'un partenariat intercommunautaire, soit par l'intégration du projet touristique de l'EPCI à un échelle perçue comme plus pertinente. Les EPCI se tournant dans ce cas soit vers des modes d'organisations spécifiques au tourisme de type Pays Touristique ou Pôles touristiques ou vers des territoires de projets de type Pays LOADDT.

Les EPCI semblent considérer l'espace du pays intéressant notamment parce qu'il constitue l'espace de projet, le lieu de la concertation, de la mobilisation des acteurs. La naissance de la dynamique territoriale que les EPCI trouvent longue à accompagner et coûteuse à financer car elle nécessite une animation de proximité permanente dotée de capacités en terme de management de projet, trouve, dans le pays, un territoire de développement moins soumis aux relations de proximité.

Or, les pays sont pour l'instant absents des textes relatifs au tourisme. Faut-il les intégrer dans les textes existants comme base spatiale de l'économie touristique ?

Il n'y a pas toujours adéquation entre le territoire du pays et la notion de destination touristique, en revanche il est certain que le pays dispose d'une capacité d'animation, d'un niveau d'expertise technique qui fait le plus souvent défaut aux intercommunalités.

L'intérêt de s'appuyer sur le pays c'est également de lier la politique touristique aux autres aspects de la charte de territoire et donc d'en faire un enjeu plus partagé et donc moins vulnérable.

Car en effet, le recours à un espace de projet structuré n'apporte pas pour autant la solution à toutes les difficultés. Plusieurs EPCI font en effet encore état de tensions entre acteurs alors qu'ils s'inscrivent depuis plus de 15 ans dans un bassin de structuration touristique.

L'acquisition par les élus de l'intercommunalité d'une culture tourisme, le choix, par l'EPCI, d'une compétence resserrée et clairement formulée, donc mieux connue et mieux assumée, devrait également conduire à faire évoluer les modes de représentation des EPCI à l'intérieur des structures chargées de l'animation de ces bassins afin qu'elles y prennent toute leur place.

#### **5.1.9. Un impératif : la cohérence avec les autres échelons**

La nécessité d'aller plus loin dans la concertation inter échelons paraît également indispensable.

Peut-on aller jusqu'à dire qu'entre communes et stations classées / EPCI / Pays / Conseil général et Conseil régional on devrait avoir une procédure de concertation, une sorte de co-gouvernance du projet de développement touristique territorial qui aboutirait à un projet de destination définissant pour chacune des collectivités concernées la nature et le contenu de leur implication dans le projet ?

Nous le croyons car cela donnerait une nouvelle dimension aux traditionnels projets de développement local des EPCI trop souvent repliés sur leur propre territoire, insuffisamment ouverts sur les logiques du marketing territorial et à faible impact au regard du montant des fonds investis.

#### **5.1.10. Pour un réel marketing touristique de chaque territoire**

Aujourd'hui, quelques mythes relatifs au développement touristique des territoires commencent à s'effon-



drer ; notamment celui d'un égal potentiel de développement de l'économie touristique dans tous les territoires. Le pragmatisme succède à l'incantation.

Mais encore trop souvent le développement touristique d'un territoire est appréhendé par les élus à partir du kilométrage de sentiers de randonnées, de la présence de tel ou tel équipement, du nombre de lits touristiques à créer ou rénover.

Trop rarement, la question du positionnement du territoire dans le contexte extrêmement concurrentiel du tourisme est abordée. Or, il est essentiel avant de s'engager dans une politique ou dans des actions touristiques de quantifier et de qualifier les potentiels de développement des territoires.

Pour cela il faut certes réaliser des inventaires et diagnostics sur les ressources patrimoniales du territoire mais ceux-ci doivent impérativement dépasser la sempiternelle liste à la Prévert allant pour les territoires ruraux de la création de gîtes ruraux à la réalisation d'un réseau d'itinéraires de randonnée, à la rénovation du petit patrimoine bâti et au soutien aux filières pêche, cheval ou eau vive... Les mêmes pour tous !

Ces actions sont certes indispensables car constitutives de l'offre minimum de tout territoire mais elles ne peuvent en aucun cas se substituer à une réflexion sur le positionnement marketing du territoire.

Cette réflexion doit schématiquement se construire à partir des trois questions ci-dessous :

- Qu'est-ce qui dans les paysages, le patrimoine bâti, la culture, les savoir faire, l'ambiance de mon territoire fait que ses habitants ne le quitteraient pour rien au monde ?
- Dans cet ensemble de ressources naturelles, patrimoniales, culturelles, quelles sont celles qui peuvent avoir du sens pour des personnes extérieures à ce territoire ?
- Ces ressources sont-elles uniques au monde ou bien présentes dans plusieurs lieux/territoires mais particulièrement cohérentes, préservées et mises en valeur, ou alors relativement banales voire constitutives de tout espace similaire ?

Pour cela, les EPCI semblent manquer cruellement de matière et d'expertise de haut niveau sur les questions relatives au positionnement marketing des territoires.

Ce positionnement peut exister à l'échelle de l'EPCI notamment en espace urbain et sur le littoral. En milieu

rural il nécessitera une échelle territoriale souvent plus vaste ne respectant pas toujours les frontières administratives ; l'EPCI représentant alors un échelon de structuration de l'offre de proximité.

C'est ce positionnement exprimé en terme de marketing territorial qui va permettre de travailler à l'élaboration d'une offre touristique replacée dans la logique des attentes des types ou segments de clientèles visés.

Cela pourrait se traduire par la mise en place au même titre que les schémas régionaux et départementaux du tourisme d'un schéma territorial du tourisme pour que la structuration de l'offre touristique s'appréhende sous l'angle de la durabilité, qu'elle articule valorisation des ressources du territoire, implication des populations résidentes et engagement des prestataires touristiques.

#### **5.1.11. Du positionnement à la stratégie de communication**

Lorsque le positionnement marketing du territoire est défini et l'offre touristique correspondante structurée, l'EPCI va pouvoir engager, en cohérence avec la stratégie de communication décidée à l'échelle de la destination, les actions d'organisation et de structuration de l'information touristique nécessaires.

Il s'agit pour l'EPCI de s'intégrer à une gamme d'action de promotion de la destination qui vont utiliser l'ensemble des supports existants : plaquettes de présentation, guides pratiques, relations presse, mailing, site Internet, présence dans des salons...

Pour cela il est essentiel qu'à l'échelle de chaque bassin de structuration de l'offre touristique, un interlocuteur unique puisse fournir un ensemble de données homogènes, contrôlées qualitativement qui s'intégreront dans la stratégie de destination.

L'EPCI peut parfois, notamment en milieu urbain ainsi qu'en espace littoral, concevoir et conduire sa propre stratégie de communication ce qui demande des moyens considérables pour figurer de façon satisfaisante dans le paysage touristique.

Il est donc essentiel que les messages de la communication touristique soient validés par l'EPCI, s'ils sont élaborés par un opérateur extérieur, et qu'ils soient cohérents avec le plan de communication institutionnelle de l'EPCI.



L'EPCI devra également rendre ces actions cohérentes avec les actions de promotion impliquant le territoire mais non maîtrisé par l'EPCI : comme par exemple les actions de promotion d'un équipement important communiquant sous sa marque. Tout le challenge de l'EPCI sera d'avoir créé une dynamique territoriale suffisamment forte pour que cet équipement ait un intérêt à intégrer une référence à son ancrage territorial : par exemple une signature, un logo...

Il est essentiel également que l'EPCI et l'ensemble des collectivités locales et territoriales parties prenantes évaluent les actions de promotion touristique en s'interrogeant notamment sur les coûts de chacun des outils et en étudiant leurs ratios coût/efficacité. Souvent les actions de communication touristique échappent à toute évaluation

et faute de moyens et d'expertise technique, les outils et supports retenus ne sont pas toujours en adéquation avec les cibles et objectifs du territoire.

Dans un monde touristique en constante évolution, très concurrentiel et nécessitant une connaissance fine des clientèles et des produits il est vital de comprendre qu'on ne peut faire du tourisme aujourd'hui avec les outils du passé et qu'on doit impérativement optimiser l'usage des techniques du marketing et des nouvelles technologies la communication.

Cela nécessite de la part des universités et autres organismes de formation d'inventer des passerelles entre les formations à dominante aménagement/ développement local et les formations en marketing territorial et en sciences de la communication.

## 5.2. ONZE PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

Ces propositions visent principalement à :

- renforcer la culture touristique des élus et des cadres des EPCI,
- qualifier la compétence aménagement,
- insérer les EPCI dans de véritables projets de destinations.

### Proposition 1 : une circulation administrative

**Pour :** une lecture harmonisée des textes qui encadrent la compétence tourisme des EPCI.

**Par :** des éléments relatifs à la nature de la compétence tourisme des EPCI, aux modes opératoires existants, aux rôles de différents outils.

**Mise en œuvre :** réalisation par les services de l'État et diffusion dans les services déconcentrés et via les associations d'élus.

### Proposition 2 : un module de formation

**Pour :** fournir des éléments sur les fondamentaux du tourisme et des clés sur les notions de destination et donc de clientèles.

**Par :** des apports méthodologiques sur les fondamentaux de l'action touristique publique.

**Mise en œuvre :** élaboration d'un module de formation proposé aux élus via leurs circuits traditionnels (AMF, ADCF...) et intégré au cursus de formation des cadres territoriaux dans le cadre de leur formation initiale dispensée par le CNFPT.

### Proposition 3 : des centres de ressources régionalisés

**Pour :** fournir aux collectivités locales et territoriales un ensemble de références organisationnelles, bonnes pratiques sur la thématique "territoires et tourisme".

**Par :** l'identification, l'analyse et la diffusion d'expériences sur l'organisation touristique des territoires et le contenu de l'action touristique des collectivités.

**Mise en œuvre :** les DRT pourraient se voir confier cette mission.



#### **Proposition 4 : pour un volet tourisme dans les SCOT**

**Pour :** inscrire véritablement le tourisme au cœur des enjeux de territoires et remplir un rôle pédagogique important à destination des acteurs des territoires.

**Pour :** aborder les questions de maîtrise et de distribution des flux sur le territoire, d'acceptation de ces flux par les populations résidentes, de la mesure de leurs retombées.

**Par :** la prise en compte des problématiques touristiques au sein des SCOT et donc l'inscription du tourisme dans la prospective territoriale.

**Mise en œuvre :** intégration d'un volet tourisme dans les SCOT.

#### **Proposition 5 : favoriser la cohérence des aménagements et équipements publics**

**Pour :** prendre en compte le contexte de concurrence entre les territoires et leur donner tout leur sens en terme de structuration d'une offre touristique.

**Par :** l'inscription des projets d'aménagements et d'équipements dans un cadre de planification plus large que celui de la seule intercommunalité : celui des schémas départementaux et régionaux du tourisme.

**Mise en œuvre :** l'accès de l'EPCI aux dispositifs de soutiens publics serait conditionné à son inscription préalable dans un projet validé par le conseil général et le conseil régional concernés.

#### **Proposition 6 : engager un chantier national sur les questions du management et du marketing territorial du projet touristique**

**Pour :** aider les territoires à élaborer leur positionnement marketing et à adopter un mode de management adapté à leur projet touristique.

**Par :** l'identification, l'analyse et la modélisation des apports méthodologiques sur le positionnement touristique des territoires et la diffusion de cette expertise aux professionnels chargés du développement touristique territorial : consultants, chefs de projets, cadres des collectivités territoriales.

**Mise en œuvre :** constitution d'un groupe de recherche rassemblant des chercheurs universitaires (pluri disciplinaires), des consultants et des territoires test.

#### **Proposition 7 : création de conseils/comités locaux du tourisme**

**Pour :** faire face aux difficultés de mobilisation, de coordination et de concertation des acteurs.

**Par :** l'identification d'un lieu ainsi que d'un mode de management de la cohérence territoriale.

**Mise en œuvre :** création de Conseils Locaux du Tourisme lieux du management de la cohérence territoriale. Ces organismes informels, à vocation consultative, seraient composés de représentants des collectivités, de techniciens émanant des institutions et organismes partenaires, de professionnels des filières et de responsables associatifs. Ils seraient des lieux d'information, d'expression des objectifs en matière de développement touristique, de présentation et de débat des orientations stratégiques des collectivités, de travail pour la finalisation de stratégies, d'opération et d'actions communes.

**Nb :** Cette proposition n'a pas pour objectif d'inciter à la création d'un échelon supplémentaire. En milieu rural par exemple l'échelle du pays semble être d'une dimension significative : le conseil de développement pourrait tout à fait abriter ce conseil local du tourisme.



### **Proposition 8 : encourager la structuration des territoires**

**Pour :** éviter des logiques de développement trop souvent uniquement basées sur la création d'équipements.

**Par :** la priorité donnée au contenu touristique du projet par rapport à la nature de l'outil utilisé.

**Par :** l'adéquation entre le territoire administratif et la notion de destination touristique ; l'EPCI pouvant être un sous-ensemble de celle-ci.

**Mise en œuvre :** systématiser l'inscription de l'action des EPCI au sein de bassins de production et de structuration de l'offre touristique territoriale qui soient des destinations touristiques où des sous-ensembles de ces destinations. Ces espaces de production pour exister devront être dotés des capacités techniques d'animation permanente de projet et d'une marge de manœuvre financière suffisante.

### **Proposition 9 : une bonification à la cohérence**

**Pour :** éviter des phénomènes de saupoudrage et de dispersion de l'effort public.

**Par :** l'incitation à ce que les EPCI (surtout en milieu rural) ne portent pas seuls leur projet et s'inscrivent dans une démarche de structuration territoriale de l'offre avec leurs partenaires (Communes, Pays, Département, Région).

**Mise en œuvre :** bonification de la DGF.

### **Proposition 10 : la charte régionale pour une co-gouvernance de l'action touristique publique**

**Pour :** que des projets de destinations définissant pour chacune des collectivités concernées la nature et le contenu de leur implication dans le projet soient élaborés dans chaque région...

**Par :** la création d'une procédure de concertation entre Communes / EPCI / Pays / Conseil général et Conseil régional qui irait vers une co-gouvernance des projets de développement touristiques territoriaux.

**Mise en œuvre :** élaboration dans chaque région par l'ensemble des partenaires territoriaux concernés : collectivités locales, leurs groupements, les pays, les départements, la région d'une charte régionale définissant les enjeux touristiques, les objectifs de développement, le mode d'organisation territoriale retenu.

**Nb :** Cette proposition a déjà été formulée par plusieurs réseaux touristiques (FNCDT, CPTR).

### **Proposition 11 : privilégier la promotion des destinations**

**Pour :** rationaliser et renforcer l'impact des actions de promotion touristique.

**Par :** l'intégration des actions décidées par un EPCI dans de véritables plans de communication par destination touristique.

**Mise en œuvre :** en conditionnant l'accès aux co-financements institutionnels des actions de communication, promotion à leur inscription dans une stratégie de destination.

## **5.3. CE QU'IL FAUT RETENIR**

**C'est que :**

- *d'une part, il n'y a pas de modèle d'organisation territoriale et,*
- *d'autre part, le contenu du projet touristique doit primer sur la nature de l'outil utilisé.*





## 6. La compétence touristique communautaire : modes d'emploi

### 6.1. DIX GRANDS PRINCIPES NÉS DE L'EXPÉRIENCE COLLECTIVE

Il convient, en préalable, d'admettre un principe fondamental : une stratégie touristique n'est le résultat ni d'un empilement d'actions, ni d'un empilement de structures, ni enfin d'un empilement de budgets.

**1** Les collectivités locales et territoriales agissant dans un cadre réglementé et dans un souci de bon usage des deniers publics, leur seule raison d'agir est d'avoir défini en préalable la notion d'intérêt général. Les EPCI n'échappent pas à cette règle et celle-ci doit cautionner en permanence l'ensemble des actions d'intérêt communautaire en matière de tourisme.

**2** Toute stratégie touristique impose donc au préalable à l'ensemble des acteurs publics concernés une réflexion sur l'organisation de leur territoire au regard des potentialités, de l'existant, du degré de volonté publique collective et donc des efforts que la collectivité est prête à engager. Ni tout le territoire, ni toutes les activités ne sont destinées à être mises en tourisme.

Cela paraît une évidence mais lorsque l'échelle de travail est celle de l'intercommunalité il convient de garder cette lapalissade touristique présente tout au long des débats qui nourriront l'élaboration du projet touristique pour le territoire.

Le saupoudrage des équipements touristiques notamment publics à l'échelle d'un territoire sous prétexte d'irrigation touristique de celui-ci est le plus souvent contradictoire avec l'émergence d'une offre touristique cohérente et suffisamment complète pour devenir ou faire partie d'une destination touristique.

**3** Compte tenu de cette inégalité des "cellules territoriales" face au fait touristique, savoir évaluer l'impact du tourisme à l'échelle d'une intercommunalité pour en faire un partage équitable entre

toutes les composantes des collectivités est indispensable. Cet accord préalable de l'ensemble des acteurs publics est le seul garant de la pérennité de l'engagement des collectivités et donc notamment de la régularité des financements publics accordés à la politique touristique.

**4** Oui ! Une politique touristique véritable coûte cher et donc cela signifie que chaque action doit être examinée, validée et étudiée à partir de ratios de type coût /efficacité et ce afin de juger de sa pertinence en terme d'effet levier.

Cela implique effectivement que l'ensemble des acteurs publics à l'échelle du territoire se soit préalablement accordé sur les objectifs en matière touristique pour le territoire et le degré d'effort financier public correspondant. Cela s'applique tout particulièrement aux actions de communication touristique qui échappent le plus souvent à toute évaluation.

**5** Les communes et EPCI peuvent agir pour mettre des éléments patrimoniaux en valeur, elles peuvent également assurer leur mise en public mais il ne faut pas oublier que c'est aux acteurs seuls, par leur capacité de création d'une chaîne de production touristique, de mettre en tourisme leurs services et prestations donc le territoire. A cet égard, rien ne s'impose par le haut.

**6** Les communes et EPCI ne doivent pas chercher à faire à la place des acteurs.

Elles peuvent accompagner voir tenter de susciter une dynamique auprès des acteurs du territoire via des groupements de professionnels par exemple ou l'enclencher par le biais d'équipements publics à vocation touristique structurants puis lui donner écho à travers des actions de communication institutionnelle qu'elles engagent par ailleurs. La notion de carence du privé est une notion accessoire.



**7** Les EPCI, encore davantage que les communes, d'autant que l'exercice est complexe, doivent clairement identifier ce qui relève de la mission d'organisation de l'information touristique sur territoire.

**8** Les EPCI doivent également avoir fixé les limites de leur action en matière de promotion touristique d'intérêt général. La promotion devant s'entendre tant dans la stimulation de la demande que dans la stimulation de l'offre.

**9** L'EPCI doit impérativement maîtriser le contenu des actions de communication /promotion touristique à caractère institutionnel c'est-à-dire effectuées par ou pour le compte de la collectivité et ayant comme objectif de développer sa notoriété. Un enjeu essentiel pour la collectivité est que l'EPCI rende ces actions cohérentes avec sa stratégie globale de communication.

**10** Il convient de veiller à ce que les actions de mise en marché et promotion de l'offre de services touristiques soient le plus largement possible financées par les entreprises concernées. En effet la promotion financée par l'EPCI de l'activité de quelques entreprises privées ne relève pas de sa mission de service public même si les produits touristiques "institutionnels" sont, parallèlement, des supports de promotion du territoire.

#### Résumé en 10 points

S'appuyer sur l'intérêt général

S'imposer une réflexion préalable

Mesurer le degré d'effort nécessaire

Élaborer un plan marketing

Privilégier l'économie mixte

S'obliger à une promotion équitable

Ne pas faire à la place des acteurs

Accompagner les acteurs

Maîtriser sa communication touristique

S'engager à assurer un partage équitable des ressources touristiques

## 6.2. UN MODE D'EMPLOI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE TOURISME

Si la collectivité locale est libre de choisir le mode de gestion de la compétence touristique qu'elle estime le plus approprié, il lui faut veiller à une gestion très rigoureuse des modalités de passage d'une gestion à l'autre. Les principaux aspects à surveiller porteront sur la gestion et le management des ressources humaines. Toutefois, dans le cadre du passage de la gestion intégrée à une gestion déléguée, les édiles doivent se garder d'une tendance, souvent naturelle, celle de vouloir déléguer tout en continuant à décider.

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.

La collectivité locale "peut déléguer sa compétence touristique", reprend la Loi du 23 décembre 1992. Comme aucune formule n'est innocente dans un texte, il faut comprendre que, par défaut, elle exerce cette compétence. Cependant, comme il s'agit d'un service d'intérêt général facultatif, à défaut de structure apte à en assurer la mise en œuvre, la collectivité peut ne rien faire.

Cette liberté de choix doit s'accompagner d'un certain nombre de conditions ; toutes liées aux conditions d'exercice d'un service public local et, entre autres :

■ **La clarté** : la collectivité doit expliciter les raisons de son choix, sans craindre le débat autour de celui-ci.

■ **L'implication des acteurs touristiques** : le but n'est pas d'écarter ceux-ci, mais de trouver la formule qui permet une meilleure efficacité du service public. Encore faut-il prendre le temps, et mettre les formes appropriées pour le leur faire savoir.

■ **La continuité du service public** : le changement de mode de gestion ne doit pas entraîner de conséquences immédiatement perceptibles pour l'utilisateur.



### 6.3. OFFICE DE TOURISME INTER-COMMUNAL, MODE D'EMPLOI

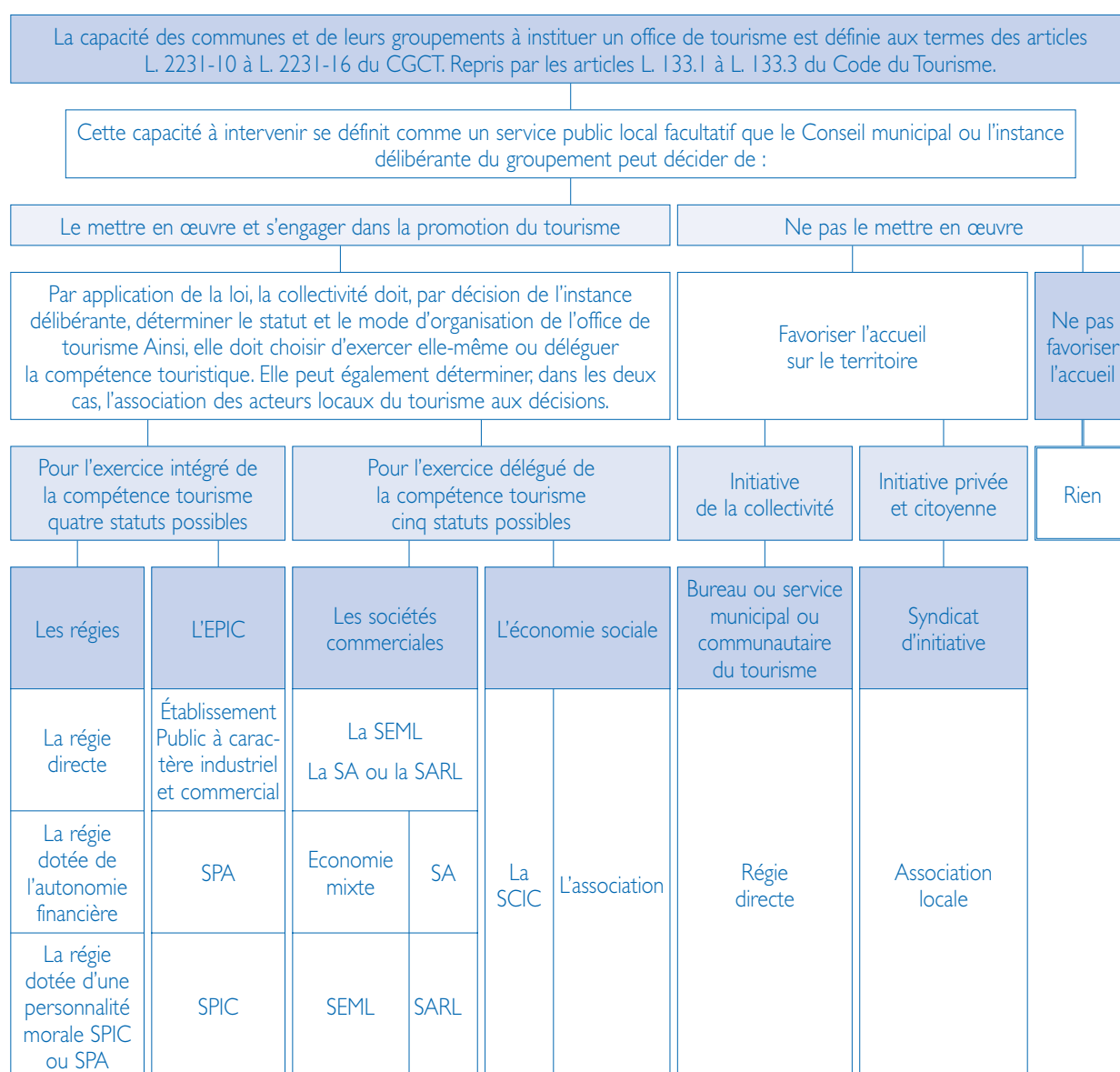
Les politiques touristiques des collectivités et offices de tourisme se professionnalisent. Dorénavant, la promotion, l'accueil et la fidélisation du touriste deviennent des enjeux majeurs pour les territoires touristiques.

La création d'un office de tourisme intercommunal ne souffre pas l'improvisation. La définition d'une stratégie

sur les missions de l'office de tourisme (OT), son positionnement par rapport à la collectivité dont il dépend et aux opérateurs touristiques privés, et enfin, sur le niveau de services et de prestations à offrir à la clientèle touristique est le préalable indispensable.

La Loi du 13 août 2004 dans ses articles 3 à 5 confirme, s'il en était besoin, que la décision d'institution appartient à la collectivité et à elle seule. Elle se détermine également sur le statut et le mode d'organisation.

Les statuts possibles sont représentés dans le tableau suivant.





### 6.3.1. La prise de compétence tourisme

Si l'article 10 de la Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 stipule que : "le conseil municipal peut, par délibération, décider la création d'un organisme dénommé office de tourisme...", la Loi du 13 août a introduit cette capacité pour les groupements de communes sans le préalable du transfert de compétence.

Il devient admissible que la création d'un office de tourisme intercommunal ne soit plus, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, soumis à transfert de compétence dans les limites d'un exercice tel qu'il est défini à l'article L. 2231-10 du CGCT.

Toutefois, la décision d'institution suppose l'examen des conditions de faisabilité :

#### 1 - Le territoire

Les dispositions de la Loi du 13 août entraîne, sur le territoire la maîtrise de la cohabitation éventuelle entre office de tourisme intercommunal et offices de tourisme communaux subsistants. Définir donc les limites d'exercice des missions respectives s'impose de même que l'identification et la suppression des financements croisés.

#### 2 - Les dispositions juridiques

Le tableau précédent montre la pluralité des formes juridiques. Il est donc primordial de s'interroger sur les niveaux de délégation ou d'intégration souhaités. A l'évidence, en modifiant les conditions de majorité dans les comités de direction des EPIC, le législateur a souhaité préciser qu'il existe des structures où les élus décident, et d'autres où ils délèguent. Il serait prudent, à l'avenir de marquer ces volontés et de choisir le statut le plus adapté.

#### 3 - Le paramètre social

Les employés sont-ils régis par un contrat de travail relevant du statut de la fonction publique territoriale, d'agent contractuel de droit public, de droit privé, ou par un contrat de travail aidé (contrat emploi consolidé...) ? Les conditions de reprise du personnel par le futur OT intercommunal si les offices communaux ne subsistent pas différeront en fonction de la nature du contrat : automaticité pour les uns, négociation au cas par cas pour les autres.

### 4 - Les aspects budgétaires

Le classement envisagé de l'office de tourisme induit par nature un niveau budgétaire en fonction des paramètres imposés par le dit classement (140 000 pour un 2\*, 450 000 pour un 3\*...).

Par ailleurs si l'institution de l'office s'accompagne d'un dessaisissement des compétences par les communes, la plus grande vigilance prévaudra donc sur la nature juridique des engagements financiers des structures pré-existantes. Autant de dépenses nouvelles que le nouvel office intercommunal devra prendre en compte et qui nécessitera, si l'EPCI est doté du régime fiscal de la TPU, de réunir la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

### 5 - La convention d'objectifs,

Elle s'impose pour au moins deux raisons :

- Le financement associatif par la collectivité
- Le décret de classement du 16 décembre 1998 qui l'impose comme premier critère du classement.

La convention doit fixer des objectifs clairs, identifiables et les moyens d'en évaluer l'atteinte en fin de période.

### 6.3.2. L'OTI en dix questions

**QUESTION 1 - Quelle est la formulation du transfert de compétences de la commune à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération ?**

La formulation doit s'orienter dans la recherche d'une définition de l'intérêt communautaire et poser sans ambiguïté ce qui est transféré et ce qui ne l'est pas.

**QUESTION 2 - Que se passe-t-il si des conventions de gestion d'équipements par exemple existent quand la compétence ou un OT est transféré à l'EPCI ?**

À la date du transfert, les conventions liant chaque OT à sa commune sont intégralement transférées à la Communauté de Communes (CDC) qui les gère. Par exemple, le futur office de tourisme intercommunal sera tenu de reprendre le contrat de Délégation de Service Public (DSP), conformément à l'article L. 5211-5 du CGCT, qui dispose que "Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance sauf



accord des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère cette compétence informe les cocontractants de cette substitution".

**QUESTION 3 - Les communes peuvent-elles encore financer les OT de leur commune ?**

Pas pour les activités reconnues d'intérêt communautaire. En revanche, elles peuvent financer les offices pour toutes autres missions relevant de leur compétence sur le territoire de la commune.

**QUESTION 4 - Et les Syndicats d'Initiative (SI) ?**

La même situation s'applique au subventionnement des SI.

**QUESTION 5 - Est-ce qu'une commune peut développer des actions en matière d'accueil et d'information touristique, quand la "compétence tourisme" a été transférée à la communauté de communes ?**

Oui à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et sous couvert d'instituer un office de tourisme communal.

**QUESTION 6 - Un Office de Tourisme intercommunal est conventionné et subventionné par la communauté de communes mais exerce son activité dans des locaux, propriété d'une des communes. Avec qui doit-il passer la convention de mise à disposition des locaux ?**

Depuis la Loi Chevènement, le transfert des compétences doit entraîner le transfert des bâtiments représentant des charges précédemment liées à l'exercice des compétences.

Il serait donc normal que les locaux de l'Office de Tourisme soient transférés à la communauté de communes qui en assurera la gestion et pourra les mettre, par convention, à disposition de l'Office de Tourisme intercommunal.

Des situations en décalage peuvent être rencontrées, en particulier, quand la situation résulte de pratiques antérieures à la Loi Chevènement.

Il faudra que les pratiques, par négociation locale, se rapprochent de la situation prévue par la Loi Chevènement. La commission de transferts des charges est compétente pour régler ces situations.

**QUESTION 7 - Le retrait à une association "de la délégation de compétences" fondant la gestion d'un Office de Tourisme entraîne-t-il ipso facto la dissolution de l'association ?**

Non, il faut dissocier ce qui relève de la mission confiée par la collectivité, et ce qui est de la responsabilité de l'association et de ses membres, les souscripteurs au contrat d'association.

Donc, en d'autres termes, distinguer le "métier d'office de tourisme" du statut de l'organisme qui l'exerce. Seuls les membres peuvent, selon les formes prévues par les statuts, décider la dissolution de l'association ou la poursuite de son activité, en tenant compte de la décision de la collectivité.

**QUESTION 8 - La Loi du 23 décembre 1992 comme la Loi du 13 août 2004 prévoient que la collectivité locale peut, à tout moment, changer son choix de mode d'exercice de sa "compétence tourisme" or la procédure de classement prévoit que celui-ci est pris pour 5 ans. Comment concilier ces deux approches ?**

Le classement est pris par le préfet de département, pour un délai de 5 ans, sous réserve que les conditions qui fondaient la décision de classement soient maintenues durant la durée de validité de l'agrément.

Si les conditions naturelles d'accueil changent, le classement peut être mis en cause.

De même, en cas de rupture de la convention entre la collectivité locale et l'Office de Tourisme, le fondement de la décision de classement est remis en cause puisque cette convention est le premier document constitutif du dossier de demande de classement.

Le contrôle de cette situation est de l'attribution de la Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DDCCRF).

**QUESTION 9 - Un Office de Tourisme peut-il recevoir la délégation en matière de tourisme de plusieurs collectivités locales (une communauté de communes ayant la délégation de compétences en matière de tourisme et une commune isolée par exemple) ?**

Oui.

Si la Loi du 23/12/1992 a bien précisé que la délégation de la compétence ne pouvait se faire que de la collec-



tivité locale vers un Office de Tourisme, elle n'a pas dit que l'Office de Tourisme ne pouvait recevoir la délégation que d'une seule collectivité. La Loi du 13 août 2004 n'a rien changé à ce principe.

Cela est donc possible, et d'ailleurs de nombreux Offices de Tourisme sont les outils communs choisis par plusieurs collectivités.

Il faut toutefois être attentif pour permettre à une telle délégation d'être opérante dans la durée et en particulier recueillir l'accord de toutes les collectivités concernées sur la répartition des sièges attribués aux collectivités dans l'instance délibérative, et sur la part de financement que chacun attribue autant que sur la conduite de la politique de promotion.

#### **QUESTION 10 - Un EPCI peut-il instituer un office de tourisme s'il n'a pas la compétence touristique ?**

Oui, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et sous couvert d'instituer un office de tourisme intercommunal.

## **6.4. LA TAXE DE SÉJOUR INTERCOMMUNALE, MODE D'EMPLOI**

Les articles L. 2333-26 à L. 2333-57 du CGCT déterminent les conditions de mise en œuvre de la taxe de séjour et les modalités de sa gestion sur le territoire communal ou communautaire.

### **6.4.1. A quoi peut être affectée la taxe de séjour ?**

**L'article L. 2333-26 précise :** "Sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 2231-14, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune."

### **6.4.2. Comment est-elle fixée ?**

#### **Article L. 2333-29**

(Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, art. 101 I 1° - Journal Officiel du 29 décembre 2001)

"Le tarif de la taxe de séjour est fixé, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour.

Il est arrêté par délibération du conseil municipal conformément à un barème établi par décret sur la base du clas-

sement officiel des hébergements et installations accueillant les personnes visées à l'article L. 2333-29.

Le tarif ne peut être inférieur à 0,2 euro, ni supérieur à 1,5 euro, par personne et par nuitée."

### **6.4.3. Qui peut instituer la taxe ?**

Le préambule de la Section 6 : taxes particulières aux stations, sous-section 1 : taxe de séjour et taxe de séjour forfaitaire est sur ce point très explicite en reprenant :

Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, art. 100 - Journal Officiel du 29 décembre 2001)  
(Ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003, art. 3 VIII, XXI - Journal Officiel du 20 décembre 2003)

Dans les stations classées, dans les communes qui bénéficient de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et la dotation particulière aux communes touristiques, dans les conditions fixées au second alinéa de l'article L. 2333-27, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement, dans les communes de montagne au sens de la Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dans les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme et dans celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le conseil municipal peut instituer, pour chaque nature d'hébergement à titre onéreux, soit une taxe de séjour perçue dans les conditions prévues aux articles L. 2333-30 à L. 2333-40 et L. 2564-1, soit une taxe de séjour forfaitaire perçue dans les conditions prévues aux articles L. 2333-41 à L. 2333-46. Les natures d'hébergement sont fixées par décret en Conseil d'État.

Les délibérations prises en application du premier alinéa précisent les natures d'hébergement auxquelles s'appliquent les taxes.

Pour les EPCI, l'article L. 5211-21 fixe les conditions d'éligibilité et les modes de décision.

#### **Article L. 5211-21 du Code général des collectivités territoriales :**

(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, art. 43 - Journal Officiel du 13 juillet 1999)

(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, art. 39, 90 - Journal Officiel du 13 juillet 1999)

■ Dans les établissements publics de coopération intercommunale érigés en stations classées, dans ceux bénéficiant de l'une des dotations prévues à l'article



L. 521 I-24, dans ceux qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que dans ceux qui réalisent, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire peut être instituée par décision de l'organe délibérant dans les conditions prévues à l'article L. 2333-26.

■ Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale ayant institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire ne peuvent percevoir celles-ci.

■ Dans les établissements publics de coopération intercommunale qui ont institué la taxe de séjour au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire peut être affecté, sous réserve des dispositions de l'article L. 2231-14, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque ces établissements publics de coopération intercommunale sont situés dans leur intégralité ou en partie sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par les établissements publics de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc dans le cadre d'une convention.

Elle peut donc être instituée par la quasi-totalité des communes ou EPCI.

Ainsi depuis la Loi du 12 juillet 1999 tout établissement public de coopération intercommunale réalisant des actions de protection et de gestion de leur espace naturel a la compétence pour instaurer la taxe de séjour sur l'ensemble de son territoire. Ceci entraînant l'impossibilité pour une commune du groupement de percevoir la taxe de séjour à son profit. De plus, il n'y a plus depuis cette Loi de faculté pour une commune membre de l'EPCI de s'opposer à la décision prise à la majorité simple par l'instance délibérante de celui-ci.

### Principe :

#### **CES DISPOSITIONS PERMETTENT DE DÉFINIR LES QUATRE PRINCIPALES CONDITIONS QUI POURRAIENT PERMETTRE À UN EPCI DE DÉCIDER D'INSTITUER À TITRE COMMUNAUTAIRE LA TAXE DE SÉJOUR :**

- Être érigé en station classée.
- Bénéficier de l'une des dotations prévues à l'article L. 521 I-24 du CGCT.
- Réaliser des actions de promotion en faveur du tourisme.
- Réaliser, dans la limite de ses compétences, des actions de protection et de gestion de l'espace naturel.

La délibération institutive doit préciser :

- Le régime de la taxe (réel ou forfait) par nature d'hébergement (hôtels, meublés, campings...) ;
- La ou les périodes de perception ;
- Les tarifs, par jour et par personne, par catégorie d'hébergement (degré de confort exprimé en étoiles, épis, etc.) dans le cadre des fourchettes définies par la Loi ;
- Les décisions relatives aux exonérations et réductions facultatives pour la taxe de séjour classique (au réel).

Il faut savoir que le produit de la taxe de séjour n'est obligatoirement affecté à l'Office de Tourisme que dans le cas d'un OMT en EPIC. Quand l'Office de Tourisme a un statut associatif, il n'y a pas obligation pour la collectivité de lui verser le produit de la taxe de séjour, mais obligation d'affecter le produit de cette taxe à des dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique. Cette obligation, qui traduit bien le fait qu'il s'agit d'une recette affectée et non d'une recette intégrée dans le budget global de la collectivité, trouve sa conséquence dans l'obligation de présenter l'affectation de cette taxe en annexe du compte administratif.



#### 6.4.4. La taxe réelle et la taxe forfaitaire

Taxe réelle		Taxe forfaitaire	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elle est établie sur les personnes non domiciliées sur la commune et non sujettes à la taxe d'habitation (Art. L2333-29).</li> <li>■ La période de perception est fixée par délibération de l'assemblée délibérante (Art. L2333-28).</li> <li>■ Elle est perçue sur les personnes hébergées par les loueurs, les hôteliers, les propriétaires ou les autres intermédiaires chargés de la gestion des hébergements.</li> <li>■ Le montant de la taxe de séjour doit apparaître distinctement, en plus du prix de l'hébergement, sur la facture remise au client.</li> <li>■ Les "hébergeurs" reversent ensuite au receveur municipal les montants récoltés.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dans le système forfaitaire, la taxe est établie sur les logeurs et non plus sur les personnes hébergées.</li> <li>■ Le montant de la taxe de séjour n'apparaît plus sur la facture du client.</li> <li>■ Cette formule diffère également dans sa conception puisqu'elle est assise sur la totalité de la période d'ouverture de l'hébergement et sur sa capacité d'accueil.</li> <li>■ L'ensemble des hébergements est concerné et le maire (ou le président de la CUS) détermine, par arrêté, les barèmes applicables aux villas et aux autres installations d'hébergement.</li> <li>■ Un système de coefficient pondère la capacité d'accueil et la fréquentation de chaque établissement.</li> </ul>	
Taxe réelle		Taxe forfaitaire	
les +++	les ---	les +++	les ---
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ est perçue directement sur l'usager et reste donc indolore pour les contribuables</li> <li>+ permet un meilleur rendement</li> <li>+ permet une réelle observation économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nécessite plus de personnel (atténué légèrement par la mise en œuvre de l'informatique)</li> <li>- recouvrement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ recouvrement facile</li> <li>+ met les acteurs apparemment sur un pied d'égalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rendement faible</li> <li>- constitue une charge dans la comptabilité des contribuables hébergeurs</li> </ul>

#### Quelques principes à respecter :

Il s'agit d'une taxe payée par les visiteurs, que les hébergeurs collectent pour le compte de la commune (comme ils collectent la TVA pour le compte de l'État).

Son rendement pourrait être largement amélioré, en particulier, si les mairies qui l'ont institué, manifestaient une réelle volonté qu'elle soit perçue à son plein potentiel et demandaient au percepteur de faire preuve pour la collecte de cet impôt de la même volonté que celle qu'il manifeste pour la collecte d'autres impôts.

L'implication de l'Office de Tourisme dans la collecte, en particulier par la vérification entre la cohérence des déclarations faites par les hébergeurs et les données qu'il détient sur la fréquentation touristique, contribue à

un meilleur rendement de la taxe de séjour, mais peut introduire une difficulté dans la relation entre l'Office de Tourisme et les professionnels qu'il a mission de coordonner :

- Le régime au réel doit être privilégié
- Pour plus de simplicité, la taxe doit être perçue à l'année
- Son reversement à la collectivité doit être organisé à des échéances régulières
- Introduire un maximum de transparence en matière de gestion et d'affectation de la taxe de séjour
- Mettre en œuvre une gestion rigoureuse de la taxe. Elle est l'une des taxes les moins bien recouvrées car la responsabilité de son recouvrement incombe à la collectivité qui l'a instituée et non pas aux services fiscaux.





## 7. Conclusions

Arrivés au terme d'une année d'enquête, recherche, auditions, rencontres, discussions auprès de très nombreux confrères, experts, partenaires et acteurs du fait touristique public, une question se pose. Contrairement à la complexité que la diversité de situation, l'empilement d'éléments réglementaires et l'empirisme ambiant ont dessiné, l'exercice de la compétence touristique à l'échelle intercommunale n'est-il pas plus simple qu'il n'y paraît ?

### 7.1. QUELS FINANCEMENTS POUR L'ACTION TOURISTIQUE PUBLIQUE ?

Dans le cadre de la décentralisation acte II, on note une redistribution des compétences et par la même des sources de financement. S'y ajoute la fin annoncée d'un grand nombre de crédits européens qui ont largement contribué dans le passé notamment en milieu rural à financer des projets et programmes de développement dont l'intérêt touristique n'était pas toujours avéré.

La volonté des collectivités locales de rationaliser leur participation à la fois en terme de moyens mais aussi d'espace d'intervention, jointe à une difficulté du monde associatif à se positionner par rapport à cette nouvelle donne, vient accentuer cette probable mutation.

Il convient de s'y préparer et d'envisager avec l'ensemble des acteurs concernés les clés futures du développement touristique. La réactualisation de schémas départementaux et régionaux du tourisme doit être une occasion de reposer les questions stratégiques qui permettront de s'accorder sur l'origine et la répartition des crédits...

#### **... Et si la taxe de séjour finançait enfin le développement touristique ?**

La Loi du 13 août a consacré le financement intercommunal par prélèvement sur le produit des jeux mais n'a pas proposé le "toiletage" de la taxe de séjour tel qu'il apparaissait en première lecture. Faut-il y voir enfin le préalable à une réflexion en profondeur pour que la

taxe échappe enfin à la querelle à laquelle elle est confrontée depuis des années : financement de la fréquentation ou de l'accueil ? La taxe de séjour s'avèrerait-elle devenir un vrai moyen de financer globalement le développement touristique local ?

Il suffirait de peu de chose pour que sa perception organisée permette de sortir de la dépendance aux dotations :

- Un vrai impôt pour lequel les services du Trésor soient habilités à engager le recouvrement dans les situations de défaut de paiement sans attendre la délivrance d'un titre de la collectivité.

- Une sortie de la taxe de la Loi de finance pour la fixation de son montant si c'est effectivement un impôt local.

- Un montant de perception défini par la collectivité qui y puise les ressources du financement de son tourisme dans une logique de "loi de marché".

Il serait, sur ce point, urgent de mettre cette question en chantier pour éviter que cet impôt qui n'en est pas un ne poursuive sa vie chaotique et à demi productive.

### 7.2. TOURISME ET TERRITOIRE : VERS UN MANAGEMENT TERRITORIAL

Certes peu d'autres compétences demandent si l'on veut leur donner un sens réel et que la dimension intercommunale leur apporte une réelle bonification, un effort si disproportionné à l'analyse initiale. Et la tentation est grande après avoir réalisé des efforts en terme d'investissements pour créer des équipements de s'auto considérer comme membre de la planète tourisme.

Exercice d'autant plus facile que la réalité de cette proclamation est particulièrement complexe à mesurer dans cette sphère du tourisme des territoires : les contours mêmes de l'économie touristique sont toujours flous, l'activité économique difficile à chiffrer, les outils de mesure de fréquentation territoriaux encore



très déclaratifs, la culture de l'évaluation des politiques publiques touristiques territorialisées encore balbutiante et que bien souvent la seule discussion publique se limite au montant de la subvention annuelle accordée à l'office de tourisme...

Or comme nous l'avons évoqué précédemment, en matière touristique l'équation : je possède des équipements a caractère touristique qui sont d'ailleurs le plus fréquemment des équipements sportifs/culturels ou de loisirs destinés à la population, donc je suis une destination touristique n'est pas si simple.

Un équipement n'est pas une destination en soi sauf à de rares exceptions, et a contrario une destination est loin d'être un agrégat d'équipements. Créer des équipements/aménagements sur un territoire n'est pas suffisant pour constituer une offre touristique identifiée particularisée.

Car il ne faut pas oublier que le choix d'une destination touristique relève de la sphère du désir : désir d'échange, de découverte, de pratiques sportives ou de loisirs, voire de retraite, de soins médicaux, d'immersion dans un cadre ou environnement apaisant, tonique, calme parfois même d'un "non environnement" ou d'un environnement du rien.

Ce choix ne peut faire l'impasse sur les liens, rencontres voir conflits d'usages entre populations touristiques et populations résidentes du territoire. Ce choix majeur fonde l'intention du visiteur de s'y rendre donc d'y consommer.

Il faut donc que ces dernières soient préparées à ces rencontres, ces co-usages et qu'elles les considèrent sinon comme souhaités du moins comme acceptés.

Or aujourd'hui si certains territoires se sont engagés depuis des années dans des dynamiques associant élus locaux, prestataires et bénévoles issus du monde associatif, celles-ci restent bien souvent encore trop peu dotées en terme de moyens.

Elles ont certes placé l'humain au cœur du fait touristique public mais elles peinent à dépasser l'empirisme du

seul contact humain au profit du pragmatisme du développement.

Il est sans doute temps que les EPCI et autres échelons territoriaux acceptent qu'en matière touristique la matière première soit certes une matière première humaine résidente et non résidente et qu'ils consacrent leur effort à les intégrer à leur projet de développement.

Cela implique de reconnaître que la construction de l'offre touristique du territoire est basée sur la construction d'un espace commun de vie basé sur des valeurs partagées et donc que l'action publique touristique territorialisée peut emprunter aux principes du management tant pour créer une culture de territoire que pour définir les circuits de décision et les intégrer à la fois au système territorial de l'EPCI et au système touristique global.

Et l'un des vrais défis des collectivités sera justement cette capacité de permettre aux populations de s'approprier le développement touristique en tant qu'outil de développement économique et social du territoire et non pas uniquement comme une activité prédatrice.

Il est temps aussi que les collectivités acceptent de conventionner entre elles pour que chacun se retrouve dans son vrai cœur de métier et ne fasse pas à la place des autres.

En dépit de la loi portant répartition des compétences, il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre d'organismes à vocation touristique, sans que leurs missions soient précisément cadrées de matière législative ou conventionnelle, vient compliquer le discours touristique de l'ensemble des acteurs publics.

Le tourisme serait-il donc le révélateur du défi majeur pour l'intercommunalité de demain ?

Par la mise en tourisme des territoires intercommunaux, comment passer de territoires de coopération administrative en territoires de vie et d'envie en utilisant au mieux les concepts du management territorial et dans une logique de développement durable.









## Quatrième partie

# Sources, documents et méthodes



## 8. Glossaire et lexique des abréviations

<b>ADCF</b>	Assemblée des communautés de France
<b>ANMSCCT</b>	Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques
<b>CA</b>	Communauté d'agglomération
<b>CdC</b>	Communauté de communes
<b>CDR</b>	Contrat de développement rural
<b>CDT</b>	Comité départemental du tourisme
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CRT</b>	Comité régional du tourisme
<b>CU</b>	Communauté urbaine
<b>DATAR</b>	Délégation à l'aménagement du territoire
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>DSP</b>	Délégation de service public
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC</b>	Établissement public à caractère industriel et commercial
<b>FNCDT</b>	Fédération nationale de comités départementaux du tourisme
<b>FNOTSI</b>	Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative
<b>FNCRT</b>	Fédération nationale des comités régionaux de tourisme
<b>Gestion de fait</b>	Délit constitué par une erreur relative au mode de gestion des fonds publics et notamment la confusion en ordonnateur et payeur
<b>OT</b>	Office du tourisme
<b>OTI</b>	Office de tourisme intercommunal
<b>OTSI</b>	Office de tourisme syndicat d'initiative
<b>PAT</b>	Pays Touristique
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>SCOT</b>	Schéma de Cohérence territoriale
<b>SIVOM</b>	Syndicat intercommunal à vocation multiple
<b>SIVU</b>	Syndicat intercommunal à vocation unique
<b>SIVUT</b>	Syndicat intercommunal à vocation unique touristique
<b>Transfert de compétences</b>	Acte de dessaisissement, par une collectivité de ses compétences au profit d'une autre





## 9. Ressources

### 9.1. BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES DOCUMENTAIRES

N. BABEY - Territoires et tourisme : décentraliser la gestion de l'image, in bulletin de la société neuchâteloise de géographie n°44, p. 19-34.

A. BAILLY (Dir), B. GUESNIER B., J.H.P. PAELINCK, A. SALLEZ - Stratégies spatiales : comprendre et maîtriser l'espace, Reclus, 1995, p. 51-59.

A. BARTOLI - Le management dans les organisations publiques, Dunod, 1997.

J. BEAUCHARD - La bataille du territoire : mutation spatiale et aménagement du territoire, l'Harmattan, 2000.

G. BENKO - Marketing et Territoire - in Entre la métropolisation et le village global, PU du Québec, 1999, p. 79-122.

M.-C. BERNARD-GELABERT : L'intercommunalité, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996.

M. CASTEIGTS - Le design organisationnel territorial - 3° Colloque du GREFIGE La métamorphose des organisations, 2002.

CAHIERS ESPACES - Intercommunalité et tourisme - n° 55, 1998.

Y. CHARPPOZ et V. GIRARD - Projets de territoires, participation de citoyens et marketing territorial, XVI Journée des IAE, 2002.

B. COHEN BACRI - Territoire en promotion, 2003.

Collectif (G. COLLETIS, J.-P. GILLY, I. LEROUX, B. PECQUEUR, J. PERRAT, F. RYCHEN, J.-B. ZIMMERMANN) - Construction territoriale et dynamiques productives, in Revue Sciences de la Société n° 48, octobre 1999.

J.-P. GILLY et B. PECQUEUR - Régionalisation des territoires et dynamiques institutionnelles de proximité in J.-P. GILLY et A. TORRE, Dynamiques de proximité, l'Harmattan, 2000.

V. GIRARD - Identité territoriale et Marketing Territorial, application du concept de corporate mix. Les

cahiers lyonnais de recherche en gestion n° 16, avril 1999, p. 147-172.

V. GIRARD - Vers une définition du marketing Territorial - Actes du XIII<sup>e</sup> congrès de l'Association française du marketing, 1997, vol. 2, p. 1186-1212.

V. GIRARD - Le marketing territorial : quels fondements, quelles définitions, quels concepts ? - Actes des 2<sup>ndes</sup> rencontres villes-management, 1998.

D. HURON et J. SPINDLER - "Le management public local" - Editions LGDJ, 1998.

S. HUTEAU - Le management public territorial, Editions du Papyrus, 2002.

J.-P. JAMBES - Territoires apprenants : esquisse pour le développement local du XXI<sup>e</sup> siècle. L'Harmattan, 2001.

B. JOLY - L'État et les acteurs du tourisme - Conseil National du Tourisme 2001.

T. LAMARCHE - Territoire : développement exogène, développement endogène et hétéronomie - Forum de la régulation 2003 - communication.

J. LAUNAY - La place de l'État, des collectivités et des institutions territoriales dans la politique du tourisme - Conseil National du Tourisme 2001.

R. LE SAOUT - L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux, collection espaces et territoires, Presses Universitaires de Rennes, 1997.

G. LOINGER, J.-C. NEMERY (dir) - Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus, acteurs, l'Harmattan, 2001.

G. LOINGER, J.-C. NEMERY (dir) - Construire la dynamique des territoires. Acteurs, institutions, citoyenneté active, l'Harmattan, 1997, 287 p.

J.-L. PECQUEUX - Tourisme et collectivités territoriales - SOFIAC, 1999.

D. SPERLING - Le marketing territorial - Milan media, 1991.



D. SPERLING - Le marketing des territoires et des collectivités locales : tendances et applications, Midia, 1995.

P.TEISSERENC - Les politiques de développement local, Economica, 2002.

L.TEXIER - Une clarification de l'offre d'implantation en marketing territorial : produit de ville et offre de territoire - in Revue d'économie régionale et urbaine, 1999, n°5, p. 1021-1036.

### **Etudes réalisées par ou pour des collectivités**

"Intercommunalité et tourisme", KPMG et Assemblée Des Communautés de France, 2004.

"La loi Libertés et responsabilités locales" in Démocratie Locale, lettre d'information de la Direction Générale des Collectivités Locales, n° 99, septembre 2004.

"Observatoire de l'intercommunalité", Assemblée Des Communautés de France, 2004.

"Pays Touristiques et décentralisation", enquête de la Fédération Nationale des Pays d'Accueil Touristiques, mars 2003.

"Préciser et clarifier les missions de développement touristique des acteurs touristiques" in bilan de trois années d'activités et perspectives Conférence Permanente du Tourisme Rural (mai 2004).

"Quelle place pour les communes touristiques dans l'intercommunalité ?", enquête réalisée par l'Association Nationale des Maires des Stations Classées et Communes Touristiques (2004).

"Tourisme et Territoires", enquête commanditée par le Conseil Général de la Moselle, la Caisse des dépôts et consignations, la Gazette des Communes et l'Association des Départements de France (avril 2003).

"Tourisme et Territoires", livre blanc de la Fédération Nationale des Comités Départementaux du Tourisme (2003).

"Tourisme et intercommunalité", Association nationale des Maires des Stations Classées et des communes touristiques et la DATAR (2001).

### **Circulaires**

■ Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 14 mai 1994 adressée aux Préfets relative à Loi du 6 février 1992.

■ Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 juillet 2001 adressée aux Préfets relative à Loi du 12 juillet 1999.

■ Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 10 septembre 2004 adressée aux Préfets et relative à l'entrée en application de la Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

## **9.2. LISTE DES PRINCIPAUX CENTRES DE RESSOURCES AVEC LIENS**

Assemblée des communautés de France	<a href="http://www.intercommunalites.com">http://www.intercommunalites.com</a>
Vie publique.fr	<a href="http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/instit/instit_3_5_0_q0.htm">http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/instit/instit_3_5_0_q0.htm</a>
La lettre de l'intercommunalité	<a href="http://www.territorial.fr/presse/lic-index.php">http://www.territorial.fr/presse/lic-index.php</a>
Espace intercommunalité du ministère de l'économie et des finances	<a href="http://www.colloc.minefi.gouv.fr">http://www.colloc.minefi.gouv.fr</a>
Maire info	<a href="http://www.maire-info.com/articles/rubriques.asp?param=16">http://www.maire-info.com/articles/rubriques.asp?param=16</a>
Les collectivités locales	<a href="http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c6_collectivites_locales">http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c6_collectivites_locales</a>
Les textes fondamentaux	<a href="http://www.legifrance.gouv.fr">http://www.legifrance.gouv.fr</a>
Intercommunalité-tourisme	<a href="http://www.intercommunalite-tourisme.info/">http://www.intercommunalite-tourisme.info/</a>
Réseau territorial	<a href="http://reseau.territorial.fr/actu/index.php?reseau=int">http://reseau.territorial.fr/actu/index.php?reseau=int</a>
Courrier des maires	<a href="http://www.courrierdesmaires.com/intercommunalite/">http://www.courrierdesmaires.com/intercommunalite/</a>



### 9.3. FONDEMENTS ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE DSP

Les fondements en matière de délégation de service public sont inscrits dans la Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Cette Loi dite SAPIN renforce considérablement le contrôle sur les modalités de délégation du service public. Elle s'inscrit dans une volonté de transparence et de lutte contre la corruption.

Bien que le calendrier de discussion des deux lois soit très voisin, il n'y a eu aucune coordination avec le texte issu de la Loi dite MOULY du 23 décembre 1992.

D'où de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de cette loi, non conçue pour eux, par les offices de tourisme et les communes ou EPCI qui ont souhaité s'y inscrire.

*Le but de la loi est la transparence. La collectivité publique qui met en place une délégation de service public peut :*

■ Dresser la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs références et de leurs capacités à respecter les principes du service public, continuité et égalité des usagers,

■ Choisir sur d'autres critères que le prix,

■ Négocier librement à partir des propositions.

*Mais il y a obligation de publicité.*

*La durée normale, hors les cas d'investissements lourds, est de trois ans.*

*C'est bien l'Assemblée délibérante qui adopte le choix du délégataire (pour une commune le conseil municipal).*

*La loi prévoit que les marchés des sociétés d'économie mixte relèvent des conditions générales des marchés publics. La question se pose de savoir si un office de tourisme peut être qualifié d'un service public à caractère administratif. Si tel est le cas, il ne devrait pas y avoir possibilité de réaliser des actions de commercialisation pour lesquelles le caractère industriel et commercial est indéniable.*

### 9.4. TEXTES DE LOI COMMENTÉS AVEC LIENS

#### La Loi du 13 août 2004

Les tableaux suivants présentent le texte et un commentaire de la Loi ainsi que la perception, à chaud de la circulaire du 10 septembre 2004.

#### ARTICLE 3

2 <sup>e</sup> lecture, texte définitif	Commentaire
L'article 10 de la Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme est ainsi rédigé :	<i>Il n'y a plus de modification de la Loi dans l'esprit du transfert de compétences entre l'État et la Région en particulier mais une simple modification de l'article 10 de la Loi du 23/12/1992.</i>
"Art. 10. - Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale peut, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant, instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé office de tourisme, dans les conditions prévues aux articles L. 2231-9 à L. 2231-16 du Code général des collectivités territoriales."	<p><i>La capacité des communes ou de leurs groupements à instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme sort de la Loi du <b>23 décembre 1992, dite Loi Mouly</b>, pour être codifiée dans le cadre du CGCT.</i></p> <p><i>L'absence de reprise de la formule fixant la limite des compétences telle que précisée au V de l'article 10 de la Loi du 23/12/1992 (ancien article L.166-1 du Code des communes) peut laisser penser que :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le tourisme n'est toujours pas un "bloc de compétences"</li> <li>■ Les instances délibératives des EPCI disposent a priori des mêmes compétences que les conseils municipaux en matière de création d'un office de tourisme. Par ailleurs, la fonction institutive d'un office de tourisme communal ou intercommunal devient la "promotion du tourisme".</li> </ul>



2 <sup>e</sup> lecture, texte définitif	Commentaire
	<p>Questions :</p> <p><i>Est-ce que les EPCI peuvent se dispenser de l'avis des communes pour créer un office de tourisme intercommunal ? OUI, si les communes ont transféré leur compétence, l'EPCI est libre de choisir les modalités d'exercice de cette compétence transférée, et même de ne rien faire pour mettre en œuvre cette compétence transférée. D'ailleurs la possibilité de délibération en sens contraire qui sera ouverte aux communes pour la création par la structure intercommunale d'une taxe sur les casinos (cf. plus loin) n'est pas prévue pour la création d'un office de tourisme intercommunal. Quelles limites à la "promotion DU TOURISME" ?</i></p>

## ARTICLE 5

2 <sup>e</sup> lecture, texte définitif	Commentaire
<p>4° - L'article L. 2231-9 est ainsi rédigé :</p> <p><i>"Art. L. 2231-9. - Une commune ou un groupement de communes peut, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant, instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé office de tourisme, dont le statut juridique et les modalités d'organisation sont déterminés par le conseil municipal ou l'organe délibérant."</i></p> <p><i>"Lorsque cet organisme prend la forme d'un établissement public industriel et commercial, les dispositions des articles L. 231-11 à L. 2231-15 lui sont applicables."</i></p>	<p>Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI peut décider : cela signifie a contrario, qu'il peut ne pas décider. La création d'un office de tourisme communal ou intercommunal n'est donc nullement obligatoire ; son institution est facultative. Par contre en l'absence de décision, nul ne peut à sa place créer un office de tourisme.</p> <p>Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI détermine la nature juridique de l'office de tourisme ainsi que les modalités de son organisation. Sans équivoque possible, ce choix revient aux politiques.</p> <p>Les EPIC ne sont plus l'apanage des seules stations classées et des communes littorales et il devient possible d'instituer légalement un office de tourisme intercommunal avec le statut d'EPIC.</p> <p>Le statut de l'office de tourisme est ainsi dissocié de sa fonction constitutive. Lorsqu'il est érigé en EPIC les articles L. 2231-11 à 15 lui sont applicables.</p> <p>La compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI dans la constitution de l'EPIC semble suppléer à celle du représentant de l'État, lequel était prévu dans un texte de loi datant de 1964, c'est-à-dire largement antérieur aux premières lois de décentralisation.</p>
<p>5° - L'article L. 2231-10 est ainsi rédigé :</p> <p><i>"Art. L. 2231-10. - L'office de tourisme assure les missions d'accueil et d'information des touristes ainsi que de promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en cohérence avec le comité départemental et le comité régional du tourisme."</i></p> <p><i>"Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local."</i></p>	<p><b>Le nouveau texte unifie, pour les missions, ce qui relevait au préalable de deux textes différents, l'un de 1964 pour les EPIC, l'autre de 1992 pour les autres structures.</b></p> <p>L'office de tourisme assure les missions d'accueil, d'information des touristes et de promotion touristique de la commune. Les trois missions reprises de la Loi du 23/12/92 ne sont plus constitutives de l'office de tourisme.</p> <p>L'office de tourisme contribue à assurer la coordination en matière de développement touristique. La formulation montre bien qu'il s'agit là d'une mission que l'office de tourisme n'assure pas <b>toujours seul</b>.</p>



2 <sup>e</sup> lecture, texte définitif	Commentaire
<p>“Il peut <b>être chargé</b>, par le conseil municipal ou l'organe délibérant du groupement de communes, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du tourisme au plan local et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des <b>services touristiques</b>, 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.”</p> <p>“Il peut être autorisé à commercialiser des prestations de services touristiques.”</p> <p>“Il peut être consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques. <b>Cette consultation est obligatoire lorsque l'office de tourisme est constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial.</b>”</p> <p>“L'office de tourisme constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial peut, en ce qui concerne l'accueil et l'information, déléguer tout ou partie de cette mission aux organisations existantes qui y concourent.”</p> <p>“L'office de tourisme soumet son rapport financier annuel au conseil municipal ou à l'organe délibérant de groupement de collectivités territoriales.”</p>	<p>La vocation des collectivités à intervenir en matière de tourisme a été consacrée par la jurisprudence depuis 1959. Toutefois, la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État n'a pas modifié cette situation. Il n'y a pas de bloc de compétences en matière de tourisme cependant, les collectivités sont compétentes dans cinq grands types d'interventions en vue de favoriser le développement touristique : la promotion et les aides à la commercialisation, l'accueil/information, les aménagements et équipements touristiques, l'animation, les statistiques et études. Cet alinéa du texte évoque l'exercice total ou partiel de ces capacités à intervenir.</p> <p>C'est incontestablement sur ce point que la ligne de partage entre intérêts communaux et intérêts communautaires sera à préciser.</p> <hr/> <p>Les missions dont le conseil municipal ou l'organe délibérant du groupement de communes peut charger l'office de tourisme doivent relever d'une procédure de mise en concurrence et, le cas échéant, d'une procédure de Délégation de Service Public. D'ailleurs la formulation choisie : “chargé” et non plus “confier”, confirme cette position.</p> <hr/> <p>Il n'est pas fait mention dans le nouveau texte de la conformité à la Loi du 13/07/1992... Cela tient-il au fait que le chantier de sa réforme est inachevé ? L'obligation de consultation reste l'apanage des EPIC comme cela était prévu à l'ancien article L. 2231-10.</p> <p>Toujours le maintien de la spécificité des EPIC héritée de l'ancien article L. 2231-10. Très probablement une incitation au développement actuellement sous jacent des EPIC communautaires tout en ménageant l'identité des organismes existants.</p> <p>A noter l'intérêt de la formule, reprise de la Loi de 1964, qui permet à un office de tourisme, constitué sous statut d'EPIC, de déléguer tout ou partie des missions d'accueil et d'information à une organisation existante. Cette formulation permet à un office intercommunal de confier le service d'accueil et d'information, sur tout ou partie de son territoire (et donc de le rémunérer) à une association qui assurerait au préalable cette fonction. Il faut, a contrario, noter que cette possibilité intéressante n'est pas ouverte aux offices de tourisme régis par un autre statut.</p> <p>L'obligation porte sur le rapport financier, justificatif de l'usage des fonds publics. Il convient de prévoir, également, dans une relation normale de “délégataire à délégant”, un rapport qualitatif et quantitatif exhaustif des <b>missions dont l'office est “chargé”</b>.</p> <p>Il convient de remarquer qu'en cette fin d'article le groupement de communes est devenu “groupement de collectivités territoriales” ; faut-il y voir une faille qui permettrait d'envisager la création d'offices de tourisme à l'échelle d'un syndicat mixte... Un PNR par exemple ?</p>



## ARTICLE 5

2° lecture, texte définitif	Commentaire
	<p>Enfin, la suppression du second alinéa du II de l'article 10 relatif à la composition de l'instance délibérative ne limite plus les statuts juridiques de l'office de tourisme aux quatre principales structures existantes (Régie, EPIC, SEML ou association). La présence commune des représentants de la collectivité et des représentants professionnels n'étant plus requise, un bureau municipal pourrait être désigné comme OT autant qu'une agence de voyage après mise en concurrence.</p> <p>Il est par ailleurs à noter, dans le cadre associatif, que cette suppression rend caduque la présence légale de membres de droit à l'instance délibérative.</p> <p>Il est à craindre à cet égard une appréciation plus stricte des principes de la gestion de fait dans le cas d'une présence trop active d'élus à l'instance délibérative de l'association.</p>
6° - À l'article L. 2231-11 et au premier alinéa de l'article L. 2231-13, les mots : "office du tourisme" sont remplacés par les mots : "office de tourisme" ;	<p>Une simple modification sémantique d'harmonisation.</p> <p>A noter que l'incompatibilité entre la fonction de directeur de l'EPIC et celle de conseiller municipal devrait, dans le cas d'un EPCI, s'appliquer pour toutes les communes adhérentes de cet EPCI.</p>
7° - L'article L. 2231-12 est ainsi rédigé : "Art. L. 2231-12. - Les membres représentant la collectivité détiennent la majorité des sièges du comité de direction de l'office de tourisme."	<p>La volonté politique de donner aux élus un rôle prépondérant est ici affirmée sans équivoque.</p> <p>Il convient d'attendre sur ce point le décret modifiant les articles R.2231-35 à R.2231-57 du CGCT. Toutefois, la maîtrise de la collectivité prend ici plus de poids mais pourquoi faire de l'EPIC une régie "autonome bis" ?</p>
8° - L'article L. 2231-14 est ainsi modifié :  a) À la fin du 4°, les mots : "ou la fraction de commune" sont remplacés par les mots : "les communes ou fractions de commune intéressées ou sur le territoire du groupement de communes" ;  b) À la fin du 6°, les mots : "station classée" sont remplacés par les mots : "commune, les communes ou fractions de commune intéressées ou sur le territoire du groupement de communes" ;  c) Au dernier alinéa, le mot : "peut" est remplacé par les mots : "ou les conseils municipaux intéressés peuvent", et les mots : "office du tourisme" sont remplacés par les mots : "office de tourisme" ;	<p>Cette modification met en cohérence les textes sur la taxe de séjour et le très fort développement de l'intercommunalité, en facilitant l'instauration par la groupement de communes de la taxe de séjour. Mais elle le fait sans toucher aux privilèges dont bénéficient les EPIC par rapport aux autres formes juridiques adoptées pour les offices de tourisme.</p> <p>En effet, malgré la codification de l'office de tourisme, seuls les EPIC restent bénéficiaires dans la constitution de leur budget des dispositions des points 4°, 5° et 6°.</p> <p>Rappel article L. 2231-9 : "Lorsque cet organisme prend la forme d'un établissement public industriel et commercial, les dispositions des articles L. 2231-11 à L. 2231-15 lui sont applicables."</p>



## ARTICLE 7 : LE FINANCEMENT DES ACTIONS DE PROMOTION EN FAVEUR DU TOURISME

2 <sup>e</sup> lecture, texte définitif	Commentaire
<p><b>Article 7</b></p> <p>I. - L'article L. 2333-54 du Code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1<sup>o</sup> Avant le premier alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p><i>“Dans les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme, le conseil municipal peut instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos.”</i></p> <p>2<sup>o</sup> Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p><i>“Les communes peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement au groupement de communes ou au syndicat mixte dont elles sont membres lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme.”</i></p>	<p><i>Cette rédaction tente un compromis entre ce qui relève toujours de la compétence communale, le casino et ce qui peut relever de la compétence intercommunale, la promotion touristique. Mais cette formulation traduit bien l'ambiguïté de la rédaction, puisque c'est la réalisation par la commune des actions de promotion qui fonde le droit au prélèvement et donc que cela suppose qu'elle détienne cette compétence : elle se trouve ainsi autorisée à transférer des sommes par conventions pour l'exercice des compétences qu'elle détient, ce qui est contraire aux principes même de la loi. Notons par ailleurs qu'ici le syndicat mixte est cité explicitement.</i></p>

## ARTICLE 7 (SUITE) : LE FINANCEMENT DE L'EXERCICE INTERCOMMUNAL DE LA COMPÉTENCE TOURISME

2 <sup>e</sup> lecture, texte définitif	Commentaire
<p><b>Article 7</b></p> <p>...</p> <p>II. - Après l'article L. 5211-21 du même code, il est inséré un article L. 5211-21-1 ainsi rédigé :</p> <p><i>“Art. L. 5211-21-1. - Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité <b>propre qui exercent la compétence tourisme</b> peuvent instituer le prélèvement direct sur le produit brut des jeux dans les conditions fixées à l'article L. 2333-54, sauf opposition de la commune siège d'un casino régi par la Loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques. Ils peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement à cette commune”.</i></p>	<p><i>La précision de “fiscalité propre” montre aussi le caractère de compromis d'une telle rédaction. Que se passe-t-il pour les EPCI qui détiennent la compétence sans avoir de fiscalité propre ?</i></p>

Le dossier parlementaire et l'historique des textes relatifs à la coopération intercommunale sont accessibles au lien ci-dessous : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>



**Les principaux textes qui cadrent la compétence touristique des collectivités locales face à l'office de tourisme**

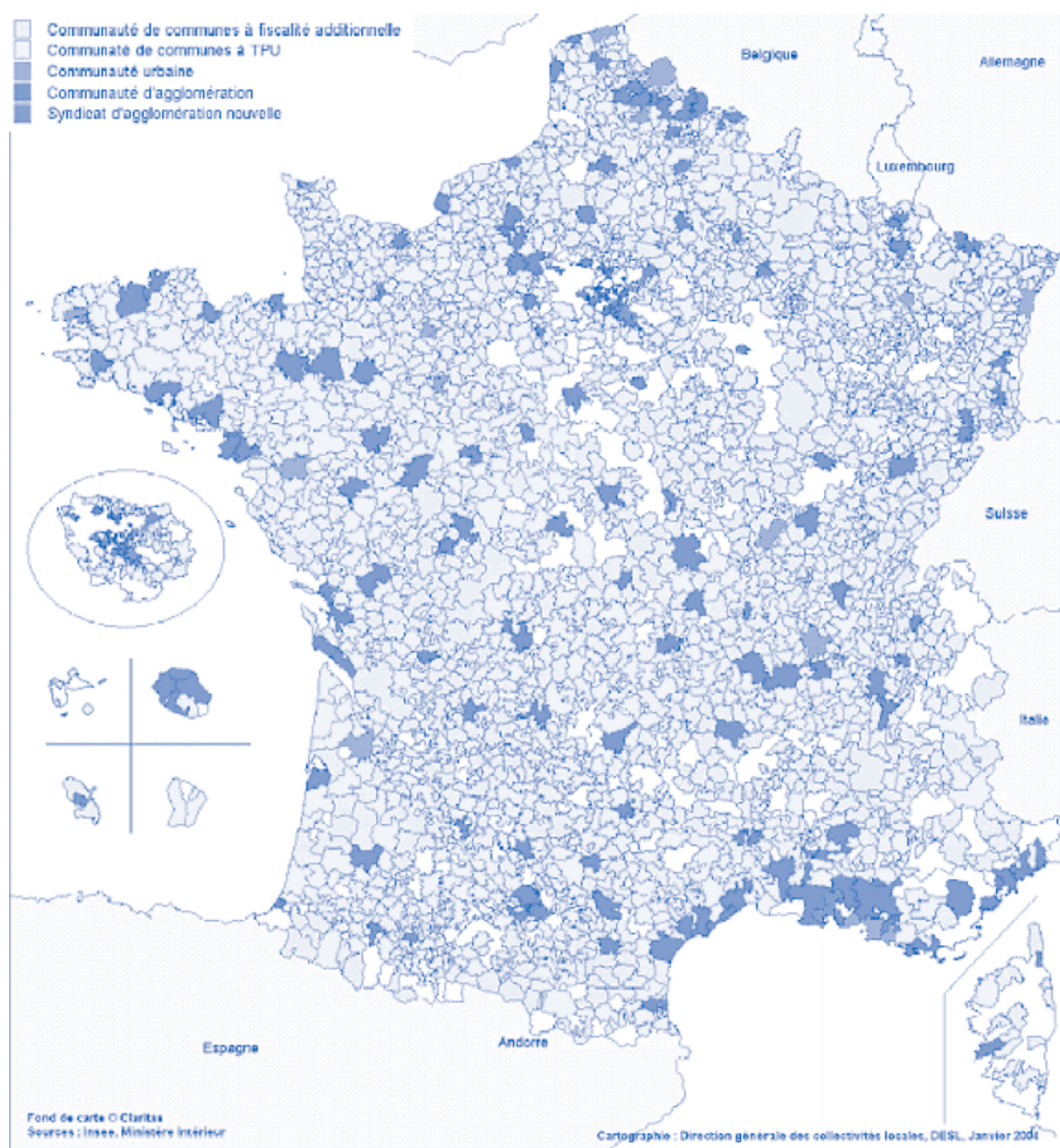
Nature*	Date	Nom	Contenu et observations
L	23.12.1992	Mouly	Loi portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme
L	03.01.1987	—	Loi relative à l'organisation régionale du tourisme
L	06.02.1992	ATR Joxe	Loi relative à l'administration territoriale de la République
C	14.05.1992		Circulaire relative à la création des CDC
L	04.02.1995	Pasqua	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
L	25.06.1999	LOADDT Voynet	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
L	12.07.1999	Chevènement	Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
L	13.07.1992	—	Loi fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours
D	15.06.1994	—	Décret pris en application de l'article 31 de la 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
C	15.03.2000	—	Circulaire fixant le régime fiscal des offices de tourisme
D	16.12.1998	—	Décret relatif au classement des offices de tourisme
A	12.01.1999	—	Arrêté du 12 janvier 1999 fixant les normes de classement des offices de tourisme
L	07.07.1983	—	Loi relative aux sociétés d'économie mixte locales
L	01.07.1901	—	Loi relative au contrat d'association
D	23.02.2001	—	Décret relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales
C	10.09.2004		Interprétation administrative des articles 3 à 7 de la Loi du 13 août
C	21.12.2004		Interprétation administrative des articles 3 à 7 de la Loi du 13 août
L	13 août 2004	Libertés et responsabilités locales	Articles 3 à 7 modifiant la Loi du 23.12.1992 et les articles L2231.9 à L2231.16 du CGCT
Code du Tourisme	20 décembre 2004		Articles L133.1 à L133.3 du Code Articles L133.4 à L133.10 Articles L134.5 et L134.6
* L = Loi, A = Arrêté, D = Décret, C= Circulaire			



## 10. Annexes

### 10.1. LE PANORAMA INTERCOMMUNAL

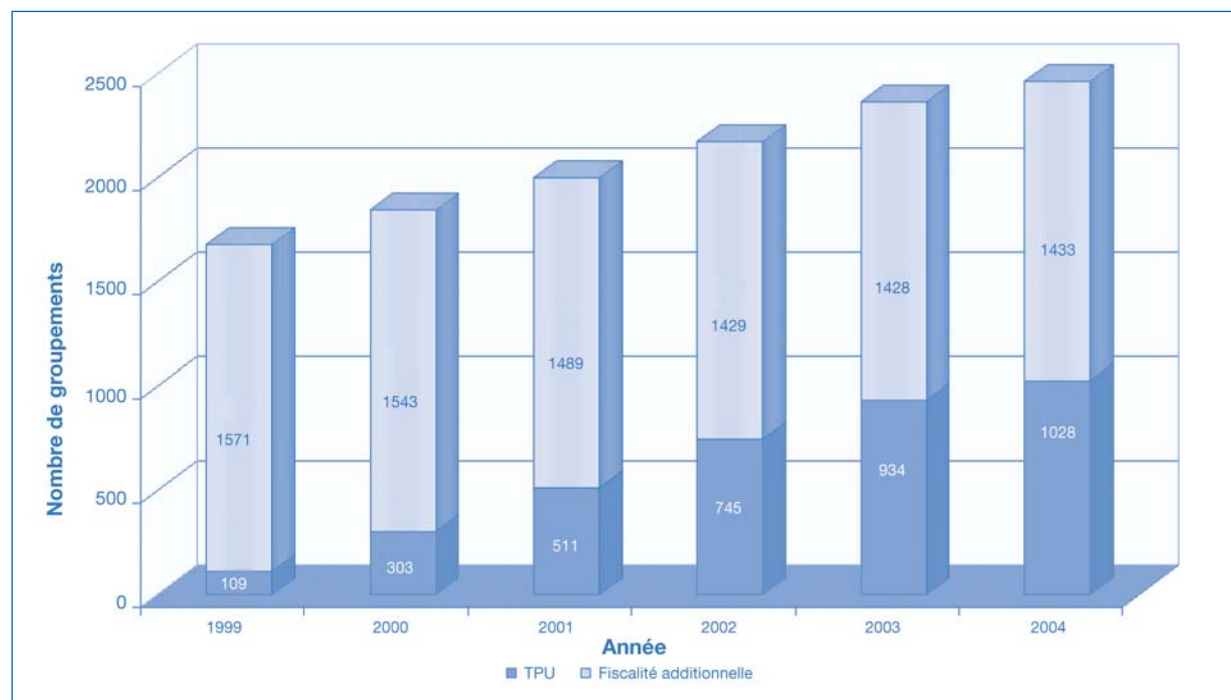
#### 10.1.1. La carte des EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2004



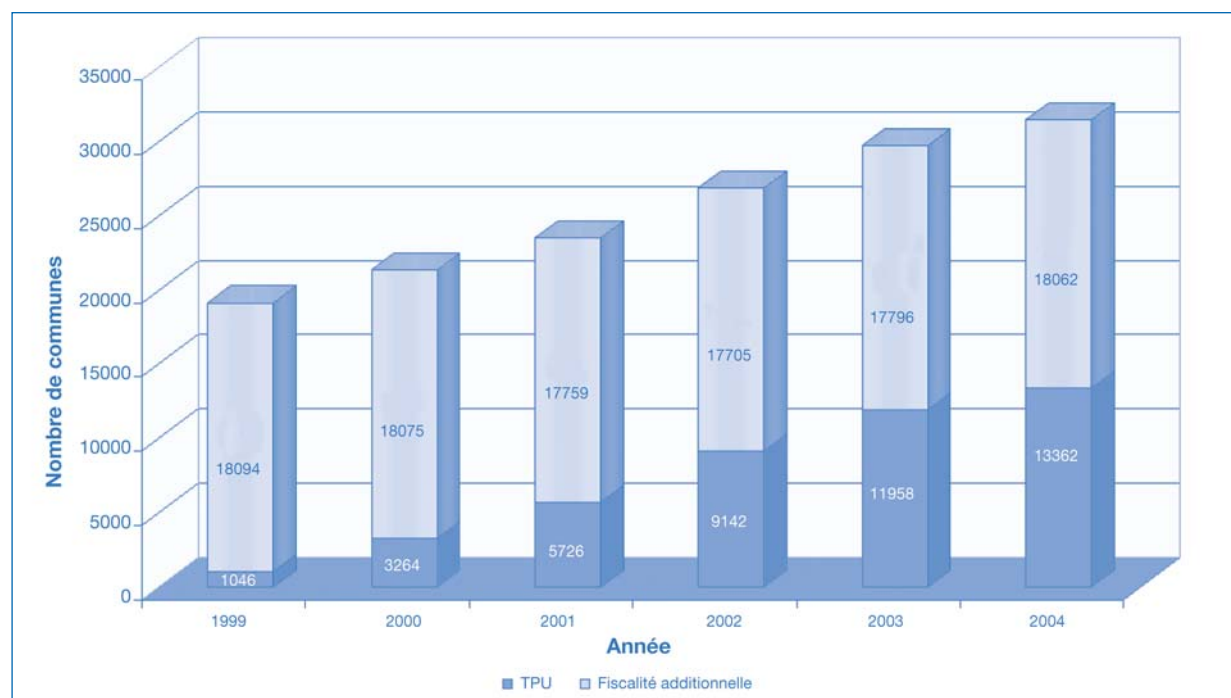


### 10.1.2. L'intercommunalité en quelques chiffres

Evolution des groupements à fiscalité propre de 1999 à 2004

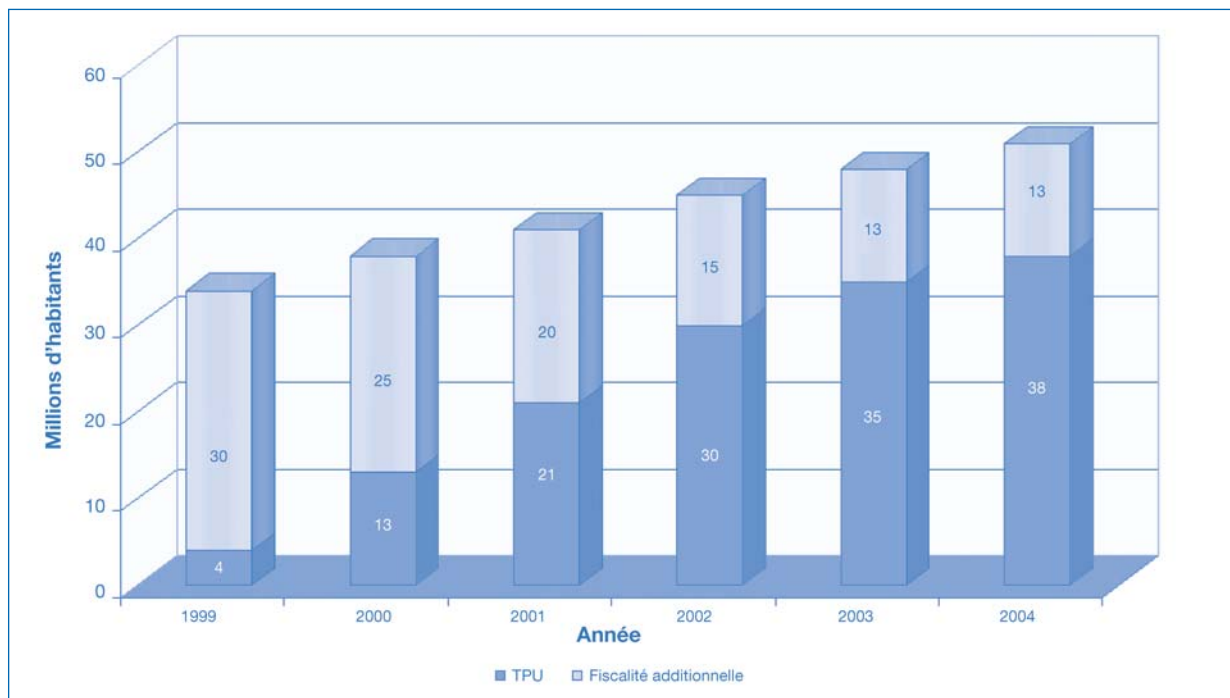


Nombre de communes regroupées de 1999 à 2004

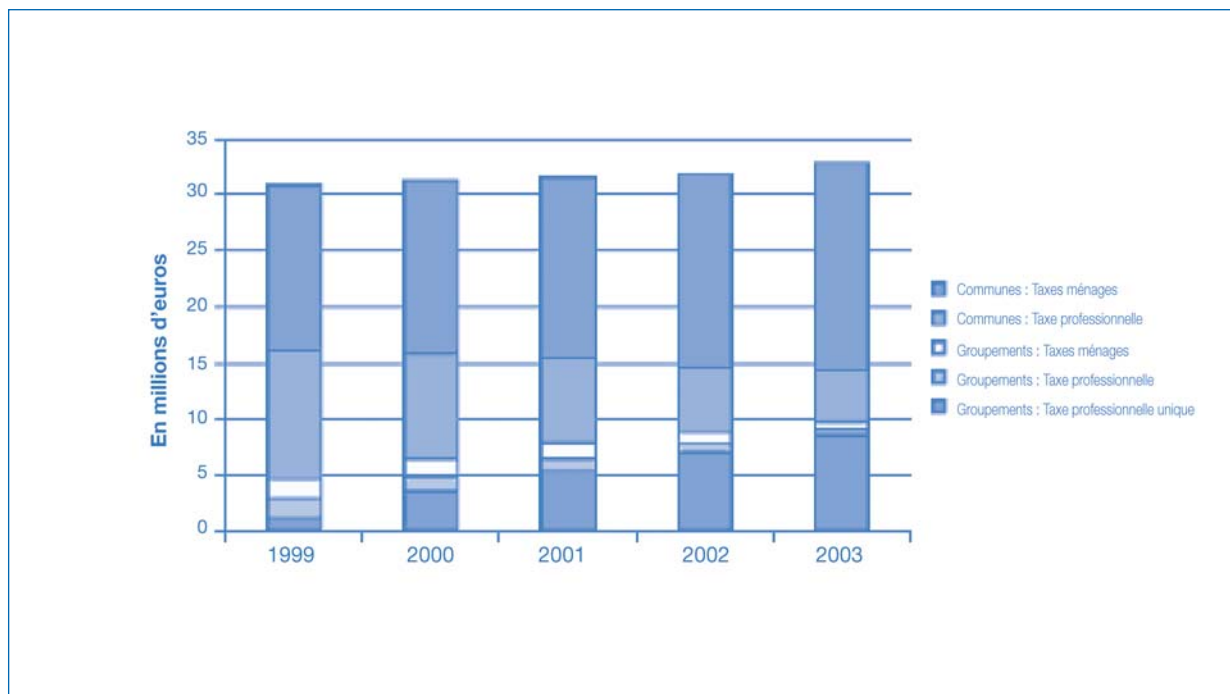




### Population regroupée en millions d'habitants de 1999 à 2004



### Répartition du produit "communes + groupements" par type de taxes





## 10.2. ENQUÊTE, RENCONTRE ET ENTRETIENS

### 10.2.1. Liste des entretiens, rencontres et contacts

#### *Personnalités auditionnées dans le cadre du rapport*

- **M. Philippe BOËNNEC**, maire de Pornic, Président de la Communauté de Communes de Pornic, Président du Pays de Retz Atlantique
- **M. Yvon BONNOT**, Maire de Perros-Guirec (29), Président de l'Association Nationale des Elus du Littoral
- **Mme Yolande BOYER**, Sénatrice-Maire de Châteaulin (29), Vice-Présidente de la Fédération Nationale des Pays d'Accueil Touristiques
- **M. Philippe BROIX**, Directeur de l'Office de Tourisme d'Angers
- **M. Loïc CHATEAU**, Directeur d'études Secteur Public, KPMG
- **M. Michel CLAUDE**, Directeur de la Fédération Nationale des Offices de Tourisme Syndicats d'Initiative
- **M. Fabrice COTTE**, Directeur de l'Office de Tourisme du Pays de Loches et de la Touraine du Sud
- **M. Philippe DELIVET**, Conseiller Technique auprès du cabinet de M. Patrick Devedjian, Ministre Délégué aux libertés locales auprès du Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
- **M. Léonce DEPREZ**, Député-Maire du Touquet-Paris-Plage, dans le cadre de ses interventions lors des séances du CNT

■ **M. Emmanuel FUSILLER**, Directeur adjoint du cabinet de M. Léon Bertrand, Ministre Délégué au Tourisme, auprès du ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer

■ **M. Philippe GALLI**, sous-Directeur des finances locales et de l'action économique à la Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'Intérieur)

■ **M. Maurice GIRO**, Député-Maire de Cavaillon (84)

■ **M. Etienne LENGEREAU**, Conseiller Technique auprès du cabinet de M. Jean Paul DELEVOYE, Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire

■ **M. Louis LUCCHINI**, Président de la Fédération Nationale des Comités Régionaux du Tourisme

■ **Mme MARAVAL-JARRIER**, responsable du service juridique à l'Assemblée des Départements de France

■ **M. Jean-Pierre MARTINETTI**, Directeur du Tourisme du Conseil Général de Haute-Provence, Directeur du Comité Départemental du Tourisme

■ **M. Christian NOUGUIER**, Chargé de mission au Comité Départemental du Tourisme du Gard

■ **Mme Nathalie PARENT**, Adjointe au Maire d'Angers

■ **M. Arnaud TEZE**, Directeur du Comité Départemental du Tourisme d'Anjou

■ Des élus et techniciens du Conseil Général du Haut-Rhin dans le cadre d'une mission d'expertise sur l'intercommunalité et le tourisme (cabinet RLC)

■ Les élus de la Communauté Urbaine de Brest dans le cadre d'une mission liée à la création d'un Office de Tourisme Communautaire (cabinets KPMG et FIDAL)



## 10.2.2. Guide d'entretien

 <p>SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU TOURISME FRANCE CONSEIL NATIONAL DU TOURISME</p>	<h1>Guide d'entretien</h1>
---	----------------------------

### Groupe de travail “intercommunalité et tourisme”

Date et heure :

I. Présentation de l'étude

<input type="checkbox"/> Les objectifs	<input type="checkbox"/> Les moyens	<input type="checkbox"/> Le groupe de travail
--	-------------------------------------	---

2. Contact

3. Identification de l'organisme

4. Sa relation à la compétence touristique des EPCI

5. La perception de la compétence touristique (*niveaux et capacité d'intervention, perception de de l'organisation de la compétence face aux différents niveaux des collectivités...*)

En général :
Dans les EPCI

6. Exercice de la ou des compétences sur son territoire ou dans son environnement (*perception des textes, mises en œuvre, expérimentations, moteurs et freins*)

7. Quel avis sur les modes d'organisation actuels (*ceux du territoire comme ceux connus*)

8. Concrètement, les principales difficultés rencontrées (*celles du territoire comme celles connues*)

9. La réalité économique est-elle à privilégier ; éventuellement, comment mieux l'affirmer ?

10. Comment mieux affirmer la réalité des politiques de développement touristiques ?

11. Quels rôles peuvent jouer les superpositions de compétences dans la conciliation des logiques d'aménagement du territoire et élaboration d'une offre touristique globale, durable et pertinente à l'échelle d'un territoire ?

12. Les EPCI doivent-ils se contenter de créer les conditions du développement de l'économie touristique ? (*arguments ! Pourquoi, comment...*)

13. Doivent-ils s'impliquer au-delà et dans ce cas comment positionner ces territoires intercommunaux par rapport aux demandes des clientèles ?

14. Et, si oui, les EPCI ont-ils la compétence? Les moyens ? Et la capacité pour aller au-delà... et jusqu'à quelle limite ?

15. Conrètement quels pourraient être vos besoins pour une gestion plus pertinente des capacités à intervenir en matière de tourisme ?

16. Observations complémentaires



### 10.2.3. Liste des EPCI répondant à l'enquête


AGGLOMÉRATION MONTARGOISE ET RIVES DU LOING	CDC DE DOUVE ET DIVETTE	CDC DE POUILLON
ALLIER COMTE COMMUNAUTE	CDC DE FEURS EN FOREZ	CDC DE QUILLEBEUF SUR SEINE
ANGERS AGGLOMÉRATION	CDC DE GRAND LIEU	CDC DE ROCHEBARON À CHALENCON
ARDES COMMUNAUTE	CDC DE HAUTE MAURIENNE VANOISE	CDC DE SAINT HILAIRE DU HARCOUËT
CA BELFORTAINE	CDC DE LA BENAIZE	CDC DE SÉLESTAT
CA DE LA PLAINE CENTRALE DU VAL DE MARNE	CDC DE LA CHAMPAGNE CONLINOISE	CDC DE ST SAUVEUR
CA DE METZ MÉTROPOLÉ	CDC DE LA CÔTE VERMEILLE	CDC DE TESSY-SUR-VIRE
CA DE POITIERS	CDC DE LA DÉÔME	CDC DE VALCEZARD
CA DU BASSIN D'ARCACHON SUD	CDC DE LA GRANDE VALLÉE DE LA MARNE	CDC DE VALMONT
CA DU BOULONNAIS	CDC DE LA HAUTE SOMME	CDC DE VALOUS'AIN
CA DU CALAIS	CDC DE LA HAUTE VALLÉE DU SEREIN	CDC DE VEGRE ET CHAMPAGNE
CA DU CHOLETAIS	CDC DE LA HAUTE-BRUCHE	CDC DE VINAY
CA DU GRAND ANGOULÊME	CDC DE LA MONTAGNE THIernoISE	CDC DE YENNE
CA DU GRAND ROANNE	CDC DE LA MOYENNE MOSELLE	CDC D'ERDRE ET GESVRES
CA DU GRAND TARBES	CDC DE LA PICARDIE VERTE	CDC DES 2 SARRES
CA DU PAYS VIENNOIS	CDC DE LA RÉGION CAUDEBEC-EN-CAUX/BROTONNE	CDC DES 3 VALLÉES
CA DU PUY-EN-VELAY	CDC DE LA RÉGION DE BOURBONNE LES BAINS	CDC DES ALPES MANCELLES
CA DU SICOVAL	CDC DE LA RÉGION DE CHARNY	CDC DES AVALOIRS
CA DU VAL DE FENSCH	CDC DE LA RÉGION DE CHOOZ	CDC DES BALMES DAUPHINOISES
CA MAUBEUGE VAL DE SAMBRE	CDC DE LA RÉGION DE CONDRIEU	CDC DES BORDS DE VEYLE
CA PAYS VOIRONNAIS	CDC DE LA RÉGION DE COSSÉ-LE-VIVIEN	CDC DES COLLINES DU PERCHE
CA PERPIGNAN MEDITERRANEE	CDC DE LA RÉGION DE GUEBWILLER	CDC DES COTEAUX DE BEAUVILLE
CA RENNES MÉTROPOLÉ	CDC DE LA RÉGION DE NOZAY	CDC DES COTEAUX DE LA MARNE
CA ROUENNAISE	CDC DE LA RÉGION DE SUIPPES	CDC DES COTEAUX DU GIROU
CA SARREGUEMINES CONFLUENCES	CDC DE LA REGION D'HALLENCOURT	CDC DES COTEAUX DU LAYON
CA TROYENNE	CDC DE LA RÉGION DU LION D'ANGERS	CDC DES DEUX LAYS
CACEM - CENTRE DE LA MARTINIQUE	CDC DE LA SUISSSE NORMANDE	CDC DES DEUX VALLÉES
CDC BAIE DU KERNIC	CDC DE LA VALLÉE D'AULPS	CDC DES FRANCHES COMMUNES
CDC "AUDE EN PYRÉNÉES"	CDC DE LA VALLÉE DE CLISSON	CDC DES MONTS D'ORB
CDC "GARONNE ET CANAL"	CDC DE LA VALLÉE DE KAYSERSBERG	CDC DES PORTES D'Auvergne
CDC "PAYS DE LAPALISSE"	CDC DE LA VALLÉE DE LA DORDOGNE	CDC DES PORTES DE L'ENTRE-DEUX-MERS
CDC "TERROIRS D'ANGILLON"	CDC DE LA VALLÉE DE LA PLAINE	CDC DES PORTES DU MAINE
CDC "VALLÉE DE L'HÉRAULT"	CDC DE LA VALLÉE DE SAINT AMARIN	CDC DES SUCS
CDC AMIKUZE	CDC DE LACQ	CDC DES TROIS FRONTIERES
CDC AU PAYS DE LA ROCHE AUX FÉES	CDC DE L'AGGLOMÉRATION SAINT-LOISE	CDC DES VALLÉES DE LA TILLE ET DE L'IGNON
CDC BEAUJOLAIS VAL DE SAÔNE	CDC DE L'ARGENTONNAIS	CDC DES VALLONS D'ANIZY
CDC BEUVRAY VAL D'ARROUX	CDC DE L'ARGONNE ARDENNAISE	CDC DES VALS DE GARTEMPE ET CREUSE
CDC BRIANCE ROSELLE	CDC DE L'AULNE MARITIME	CDC DES VILLAGES DE LA FORÊT
CDC CANTON DE BOURG-DE-PÉAGE	CDC DE L'AUXOIS SUD	CDC DU BASSIN DE GANNAT
CDC CANTON DE SAINT-LAURENT-DE-CHAMOUSSET	CDC DE L'AVALLONNAIS	CDC DU BASSIN DECAZEVILLE AUBIN
CDC CAPCIR HAUT CONFLUNT	CDC DE L'ERNEE	CDC DU BERNSTEIN ET DE L'UNGERSBERG
CDC CŒUR DE COMBRAILLES	CDC DE L'EST DU DOUAIS	CDC DU BOCAGE MAYENNAIS
CDC CŒUR DE MAURIENNE	CDC DE L'ETOILE DE LANGRES	CDC DU BOSQ D'EAWY
CDC CŒUR DE SAINTONGE CHARENTE ARNOULT	CDC DE L'ILE DE NOIRMOUTIER	CDC DU BRIVADOIS
CDC CŒUR DU VAR	CDC DE L'ÎLE DE RÉ	CDC DU CANTON DE BERGUES
CDC CÔTE DE LUMIÈRE	CDC DE LOMAGNE GERMOISE	CDC DU CANTON DE BOLBEC
CDC D'AVRANCHES	CDC DE L'ORÉE DE BERCÉ-BELINOIS	CDC DU CANTON DE BROUVELIEURES
CDC DE BAI	CDC DE L'UFFRIED	CDC DU CANTON DE CLELLES
CDC DE BALBIGNY	CDC DE MIRIBEL ET DU PLATEAU	CDC DU CANTON DE GARLIN
CDC DE BELLE ÎLE EN MER	CDC DE MONTESQUIEU	CDC DU CANTON DE HIRSINGUE
CDC DE BÉNÉVENT-GRAND-BOURG	CDC DE PAIMPOL-GOËLO	CDC DU CANTON DE LAPLUME EN BRUILHOIS
CDC DE BERGERAC POURPRE	CDC DE PARAY LE MONIAL	CDC DU CANTON DE MONTDIDIER
CDC DE BISCHWILLER ET ENVIRONS	CDC DE PORNIC	CDC DU CANTON DE MORTAGNE-SUR-SÈVRE
CDC DE BITCHE ET ENVIRONS	CDC DE PORT JÉRÔME	
CDC DE CADOUIN		
CDC DE CONCARNEAU CORNOUAILLE		



CDC DU CANTON DE ROCHESERVIÈRE	CDC DU PAYS DE PONTIVY	BARONNIES
CDC DU CANTON DE SOURDEVAL	CDC DU PAYS DE RÉMUZAT	CDC ISLE MANOIRE EN PERIGORD
CDC DU CANTON DE ST PIERRE EGLISE	CDC DU PAYS DE RIBEAUVILLÉ	CDC LA PORTE NORMANDE
CDC DU CANTON D'OSSUN	CDC DU PAYS DE RICHELIEU	CDC LAURAGAIS REVEL ET SORÈZOIS
CDC DU CARMAUSIN	CDC DU PAYS DE ROQUEFORT	CDC LE HORPS-LASSAY
CDC DU CENTRE ARGONNE	CDC DU PAYS DE SAILLANS	CDC LEMBRON VAL D'ALLIER
CDC DU CHABLISIEN	CDC DU PAYS DE SALINS LES BAINS	CDC LES HAUTS DU LYONNAIS
CDC DU CHANOIS	CDC DU PAYS DE SIERENTZ	CDC LES VERTES VALLEES
CDC DU CHEMIN DES DAMES	CDC DU PAYS DE THONGUE	CDC LIVRADOIS, PORTE D'Auvergne
CDC DU CHER À LA LOIRE	CDC DU PAYS DE TULLE	CDC MÂCONNAIS CHAROLAIS
CDC DU CIVRAISIEN	CDC DU PAYS DE VILLEGAGNAN	CDC MAURIENNE GALIBIER
CDC DU CŒUR DU POITOU	CDC DU PAYS DE WISSEMBOURG	CDC MOSELLE ET MADON
CDC DU CONFOLENTAIS	CDC DU PAYS DES HERBIERS	CDC OPALE SUD
CDC DU DIOIS	CDC DU PAYS DES LACS	CDC PAYS DE CHATEAU-GONTIER
CDC DU DOULLENNAIS	CDC DU PAYS D'ETAIN	CDC PLAINE DE COURANCE
CDC DU GENEVOIS	CDC DU PAYS D'OLIMA ET DU VAL	CDC PORTE OUEST DE LA DOMBES
CDC DU GRAND COURONNÉ	D'AVIÈRE	CDC RHONE ALPILLES DURANCE
CDC DU GRAND RIED	CDC DU PAYS D'ORNANS	CDC RIVE GAUCHE DE LA VIENNE
CDC DU HATTGAU	CDC DU PAYS DU VERRE ET DU CRISTAL	CDC RURALES DES 2 HELPES (C.C.R.2.H.)
CDC DU HAUT COMMINGES	CDC DU PAYS GENTIANE	CDC TARN ET DADOU
CDC DU LANGEADOIS	CDC DU PAYS GLAZIK	CDC TOURAINE NORD-OUEST
CDC DU LARMONT	CDC DU PAYS GRANVILLAIS	CDC VAL DE CHER ST AIGNAN
CDC DU LENCLOITRAIS	CDC DU PAYS HOUDANAIS	CDC VAL DE RISLE
CDC DU LOC'H	CDC DU PAYS MAREUILLAIS	CDC VAL DE SAONE MOUGE
CDC DU LUSSAÇOIS	CDC DU PAYS MÉLUSIN	CDC VAL DE SÈVRE
CDC DU MARAIS BRETON NORD	CDC DU PAYS MORNANTAIS	CDC VALLÉE DE L'ANCE
CDC DU MONTMORILLONNAIS	CDC DU PAYS NEUFCHÂTELOIS	CDC VALLÉE DE L'UBAYE
CDC DU MONTREUILLOIS	CDC DU PAYS ROCHOIS	CDC VALLÉE LOIRE AUTHION
CDC DU NORD BASSE-TERRE	CDC DU PAYS SEDANAIS	CDC VENDÉE SÈVRE AUTISE
CDC DU PAYS AUDUNOIS	CDC DU PAYS THIBÉRIEN	CDC VÈZÈRE-CAUSSE
CDC DU PAYS BARAQUEVILLOIS	CDC DU PAYS VOUGLAIEN	CDC VIC-MONTANER
CDC DU PAYS BIGOUDEN SUD	CDC DU PIÉMONT DE BARR	CDC VIENNE GLANE
CDC DU PAYS BURIAUD	CDC DU PREMIER PLATEAU	COCOPAQ CDC DU PAYS DE
CDC DU PAYS CALAISIN	CDC DU S.E.S.C.A.L.	QUIMPERLÉ
CDC DU PAYS CRÉCOIS	CDC DU SECTEUR DES PONTS DE CÉ	COMMUNAUTE INTERCOMMUNALE
CDC DU PAYS D'AIRE	CDC DU SECTEUR D'ILLFURTH	REUNION EST
CDC DU PAYS D'ARLANC	CDC DU SUD	COMMUNAUTE ARTOIS-LYS
CDC DU PAYS DE BÂGÉ	CDC DU SUD EST DU PAYS MANCEAU	COMMUNAUTE CANTONALE DE
CDC DU PAYS DE BEAUREPAIRE	CDC DU SUD NIVERNAIS (CCSN)	CELLES SUR BELLE
CDC DU PAYS DE BÉCHEREL	CDC DU SUD-ESTUAIRE	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
CDC DU PAYS DE BOURGUEIL	CDC DU SUD-REVERMONT	DU DOUAISIS
CDC DU PAYS DE BOUSSAC	CDC DU THOUARSAIS	COMMUNAUTE SUD GOELO
CDC DU PAYS DE CEZE	CDC DU TILLEUL	COMMUNAUTE URBAINE DE BREST
CDC DU PAYS DE CHARLIEU	CDC DU TOUCYCOIS	CORA
CDC DU PAYS DE CORPS	CDC DU TRIEUX	ELBEUF - BOUCLE DE SEINE
CDC DU PAYS DE GEX	CDC DU TURSAN	GERGOVIE VAL D'ALLIER COMMUNAUTE
CDC DU PAYS DE HANAU	CDC DU VAL DE BLAISE	LA HAUTE SAVOUREUSE
CDC DU PAYS DE JEANNE	CDC DU VAL DE DROME	LA VALLIÈRE
CDC DU PAYS DE LA PACAUDIERE	CDC DU VAL DE L'AILETTE	LAMBALLE COMMUNAUTE
CDC DU PAYS DE LA ROCHE-BERNARD	CDC DU VAL DE L'INDRE	LEVAL DU GY
CDC DU PAYS DE LA ZORN	CDC DU VAL DE RANCURE	PLAINE COMMUNE
CDC DU PAYS DE LIMOURS	CDC DU VAL DE SOMME	RANC D'UZEGE ET PAYS DE CEZE
CDC DU PAYS DE L'OURCQ	CDC DU VAL D'ESSONNE	RHÔNE VALLOIRE
CDC DU PAYS DE MARMOUTIER	CDC DU VIMEU VERT	ROISSY PORTE DE FRANCE
CDC DU PAYS DE MAURE DE BRETAGNE	CDC DU VOUVRILLON	SAINT ETIENNE MÉTROPOLÉ
CDC DU PAYS DE MAYENNE	CDC EN DONZIAIS	SANCY ARTENSE COMMUNAUTE
CDC DU PAYS DE MIRECOURT	CDC ENTRE AIRE ET MEUSE	SUD-BOURIANE
CDC DU PAYS DE NIEDERBRONN LES	CDC ENTRE NAUZE ET BESSEDE	VAL D'ARGENT
BAINS	CDC GIENNOISES	VAL DE BRAYE
CDC DU PAYS DE PADIRAC	CDC HAUT JURA ARCADE	VALENCIENNES MÉTROPOLÉ
CDC DU PAYS DE PAMIERIS	CDC HAUTE VALLEE D'AZERGUES	
CDC DU PAYS DE PHALSBOURG	CDC INTERDÉPARTEMENTALE DES	



## 10.2.4. Questionnaire d'enquête auprès des EPCI

SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU TOURISME  CONSEIL NATIONAL DU TOURISME		<h3>Enquête intercommunalité et tourisme</h3>	
<p><b>Monsieur le Président,</b>          Dans le cadre d'une étude relative à la compétence touristique des intercommunalités pour le compte du Conseil National du tourisme, j'ai le plaisir de vous adresser ci-joint un bref questionnaire.          Je vous sais gré de bien vouloir contribuer à l'enrichissement de ce rapport par les réponses que vos services voudront bien apporter.          Nous ne manquerons pas de mentionner votre collaboration à ce rapport tout en garantissant la confidentialité des données.          Je vous remercie du concours apporté par vos services et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.</p>			
<b>1 - Nom de l'EPCI</b>			
<b>2 - Commune d'implantation</b>		<b>3 - Code Postal</b>	
<b>4 - Statut de l'EPCI</b>	<input type="checkbox"/> communauté de communes	<input type="checkbox"/> communauté d'agglomération	<input type="checkbox"/> communauté urbaine
<b>5 - Combien de communes regroupez-vous sur votre territoire ?</b>			
<b>6 - Parmi les compétences transférées par les communes, l'EPCI bénéficie-t-il à un titre quelconque de la compétence touristique ?</b>		<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
Si non aller à la question 17			
<b>7 - Si oui : Quelle est la compétence touristique transférée (préciser : politique touristique et mise en œuvre, Office de tourisme, promotion, équipements...) ?</b>			
<b>7bis - Dans quel bloc ?</b>		<input type="checkbox"/> Des compétences obligatoires	<input type="checkbox"/> Des compétences optionnelles
		<input type="checkbox"/> Des compétences facultatives	
<b>8 - Est-elle mise en œuvre ?</b>		<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
<b>9 - Si non pourquoi ?</b>			
<b>10 - Existe-t-il un office de tourisme intercommunal ?</b>		<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
<b>11 - Existe-t-il un ou plusieurs offices de tourisme ou syndicats d'initiative sur le territoire ?</b>		<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
<b>12 - Si oui, combien ?</b>			
<b>13 - Existe-t-il un service tourisme à l'EPCI ?</b>		<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
<b>14 - Quelles sont les priorités intercommunales en matière de tourisme ?</b>			
<b>15 - Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de cette compétence ?</b>			
<b>16 - Quelles solutions avez-vous apporté à ces difficultés ?</b>			
<b>17 - Si non pourquoi ?</b>			



<b>18 - Comment est mise en œuvre la compétence touristique sur le territoire ?</b>		
<input type="checkbox"/> La compétence est-elle restée d'intérêt communal ?	<input type="checkbox"/> La compétence a-t-elle été transférée à une intercommunalité associative (SIVOM, SIVUT, SIVU...) qui l'exerce ?	<input type="checkbox"/> Elle a été transférée à une structure élargie ? (Pays, syndicat mixte...)
<b>19 - L'EPCI intervient-il dans le financement des structures communales ou intercommunales ?</b>		<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
<b>20 - Si oui, à quel titre ?</b>		
<b>21 - La taxe de séjour ?</b>		
<input type="checkbox"/> N'est instaurée sur le territoire par aucune des communes	<input type="checkbox"/> Est instaurée sur le territoire par toutes ou certaines communes seulement	<input type="checkbox"/> Est instaurée sur le territoire comme compétence communautaire

Merci de votre collaboration

### 10.2.5. Quelques missions d'expertises ayant enrichi nos travaux

**Diagnostics de territoires :** Le Pays Rochefortais, le Pays de l'Osier, la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines, la Communauté de communes du Pays Saulnois, la Communauté d'agglomération d'Angoulême, le Pays Dôme Sancy, la Communauté de communes du Grand Parc de Versailles, le Pays de Barr - Bernstein, le Pays des Impressionnistes, la CAMSA (Mulhouse), la Vallée de Kaysersberg, la Communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées, l'OT Carry-le-Rouet, l'OT Roussillon, l'OT Pernes-les-Fontaines, l'OT Villefranche-sur-Mer, la Communauté de communes du Pays de Lunel, la Communauté de communes de Jamac, la Communauté de communes de Cognac, la Communauté de communes Savines-le-Lac, la ville d'Issy-les-Moulineaux ; la ville d'Auvers-sur-Oise ; le SMI Port-Jérôme, la Communauté de communes de Freyming Merlebach, le Pays des Étoiles.

**Mise en œuvre de structures et de formations concernées pour** les Offices de Tourisme, le Conseil Régional, les Pays et CDC de Poitou-Charentes, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Corse, d'Alsace, de Guyane, d'Ile-de-France et le Conseil général du Haut Rhin.

**Organisation de la compétence touristique intercommunale** des offices de tourisme et CDC du Puy-de-Dôme, de Poitou-Charentes, de Guyane...

**Mise en œuvre de la taxe de séjour communautaire :** CU Strasbourg, CDC du département de la Seine-Saint-Denis.

**Développement de stratégies touristiques :** Parc Naturel Régional du Lubéron, Parc Naturel Régional du Vexin Français, Communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées, Pays de Saverne, Plaine et Plateau.

## 10.3. LE GROUPE DE TRAVAIL

### 10.3.1. La liste des membres et calendrier des réunions

**Marc DORIA**, Directeur Général du Pays Touristique et de l'Office de Tourisme de Brest Métropole Océane

**Karine DUPUY**, Directrice de la Fédération Nationale des Pays d'Accueil Touristiques, Rapporteur

**Richard LEWY**, Consultant (cabinet RLC), Rapporteur

**Véronique DAVIDT**, chargé d'expertises touristiques à Lille Métropole - Communauté Urbaine

**Charles FILLIT**, Vice Président de la Fédération Nationale des Comités Officiels de Fêtes de France, Consultant

**Pierre GATÉ**, avocat, administrateur du CDT de l'Anjou, administrateur de l'AFEST

**Géraldine LEDUC**, Directrice de l'Association Nationale des Maires des Stations Classées et des Communes Touristiques et **Pierre GOEMAN**, chargé de mission

**Raymond MASSIP**, Président du Comité Départemental du Tourisme du Tam-et-Garonne, Président de la Fédération Nationale des Services de Réservation Loisirs Accueil

**Jean-Pierre SERRA**, Président de la Fédération Nationale des Comités Départementaux du Tourisme

**Philippe VALETTE**, Directeur Général de Nausicaa

Le groupe de travail s'est réuni les :  
15 avril 2003 - 6 mai 2003 - 9 décembre 2003 - 8 juin 2004

Il a par ailleurs été informé de manière régulière de l'évolution du rapport.



## 10.4. REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier particulièrement :

**Monsieur Léon BERTRAND**, Ministre Délégué au Tourisme, pour la confiance qu'il nous a témoignée en nous chargeant de la rédaction de ce rapport,

**Monsieur Emmanuel FUSILLER**, Directeur adjoint du cabinet de M. Léon Bertrand, pour sa disponibilité et son écoute,

Le Conseil National du Tourisme :

**Madame Chantal LAMBERT**, Secrétaire Générale,

**Madame Christiane VERLET**, Secrétaire Générale Adjointe,

et **Madame Jocelyne KAMARA**, chargée de mission, qui nous a assisté avec amitié et professionnalisme tout au long de notre mission,

L'Assemblée des Communautés de France, et son Président **Monsieur Marc CENSI**, qui a mis à notre disposition son fichier et nous a apporté son aide dans le déroulement de ce rapport,

L'équipe de la Fédération Nationale des Pays Touristiques, et notamment **Mademoiselle Anne BERNARD**,

celle du cabinet Richard Lewy Consultant, et plus particulièrement **Mademoiselle Claire RANAIVO** et **Monsieur Guillaume JAOUEN**, pour leur soutien logistique efficace,

**Madame Evelyne FERRY** pour le temps qu'elle a bien voulu nous consacrer et la méthodologie qu'elle nous a inspirée,

L'équipe de la Direction du Tourisme de la Communauté Urbaine de Brest, et en particulier **Madame Anne-Marie ROLLAND**,

Et tous ceux qui nous ont consacré du temps pour nous permettre de mener à bien ce rapport.











# Tourisme et intercommunalité

## Introduction

Les stratégies de développement des entreprises touristiques et celles des collectivités locales affichant des ambitions touristiques s'exercent conjointement sur des territoires. Tous les échelons de collectivités locales et territoriales sont concernés.

Le thème « Tourisme et intercommunalité » prend tout son sens avec « l'intercommunalisation » croissante du territoire ainsi qu'avec l'ensemble des textes et débats liés à la seconde décentralisation. Au 1<sup>er</sup> janvier 2004: il existait en effet 2 461 groupements de communes à fiscalité propre regroupant 82 % de la population. Le tourisme n'a pas échappé à ce mouvement puisqu'en 2002, 60% des intercommunalités avaient adopté la compétence tourisme.

Au sein du large champ d'investigations « Tourisme et intercommunalité », le groupe de travail s'est limité à analyser les relations entre EPCI et Tourisme. Il a fixé deux objectifs à ce rapport :

- d'une part l'élaboration d'éléments prospectifs permettant d'apporter une contribution aux travaux ministériels en cours
- d'autre part des éléments méthodologiques destinées aux acteurs publics des territoires portant sur la culture et les conditions de développement de l'économie touristique.

En terme méthodologique le groupe de travail a mené une série d'auditions auprès des Ministères, des administrations d'état et administrations territoriales concernées, des fédérations d'acteurs territoriaux (spécifiques au tourisme et généralistes), des représentants nationaux d'opérateurs touristiques territoriaux.

Ces auditions ont été complétées par une enquête quantitative et qualitative menée auprès des EPCI adhérents à l'Assemblée des Communautés de France par le biais d'un questionnaire informatique adressé à 1301 EPCI disposant d'une adresse mail. 451 réponses ont été traitées soit un taux de retour de 34,66% très élevé pour ce type de consultation.

Le rapport s'articule autour d'une analyse de ce qu'est la compétence tourisme des EPCI, puis du mode d'exercice de cette compétence et des difficultés identifiées.

Le groupe de travail a élaboré des propositions basées sur trois fondamentaux indiscutables :

- la nécessaire mutualisation des moyens humains, techniques et financiers.
- la prime au projet global pour lutter contre l'émiettement et l'absence de lisibilité
- une référence constante à la notion de destination touristique.

## Les enseignements du terrain

### Un socle d'interrogations partagées :

451 réponses émanant à 79 % d'EPCI ruraux, à 14 % d'EPCI urbains et à 7 % d'EPCI littoraux.

Des EPCI regroupant en moyenne 14,2 communes (moyenne nationale : 13).

83,04 % des EPCI ayant répondu bénéficient de la compétence tourisme contre 60% à l'échelle nationale.

Un constat : les EPCI quelque soit leur statut, leur ancienneté, leur situation géographique, leurs moyens s'interrogent sur leur compétence en matière de tourisme.

### Une notion de « compétence tourisme » difficile à appréhender

- Une difficulté d'ordre réglementaire relative à la difficulté d'identifier les contours de la compétence tourisme ainsi que sa classification parmi les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives.
- Une confusion sur le terme de « compétence » entre ce qui relève de la compétence de la collectivité à intervenir et ce qui est relatif à la mise en oeuvre des organismes locaux de tourisme.
- Une difficulté d'ordre conceptuelle portant sur la définition du caractère intercommunal de la compétence. Plus de 75% des EPCI déclarent avoir des difficultés pour définir l'intérêt communautaire.
- Une absence quasi totale de la problématique de destination touristique.

### Une mise en œuvre systématique mais parfois chaotique

90,00 % des EPCI déclarent mettre en œuvre cette compétence. 34 % de ces EPCI n'ont ni service tourisme ni office de tourisme intercommunal.

43,25 % des EPCI ont mis en place un outil dédié à la mise en œuvre de cette compétence :

22,75 % des EPCI ont créé un office de tourisme intercommunal (**OTI**) ;

20,5 % un service tourisme au sein de l'EPCI ;

22,75 % un service tourisme et un OTI.

Mais pour 21,96 % des EPCI ayant mis en place un OTI, des Offices de Tourisme communaux continuent à exister.



# Tourisme et intercommunalité

## Un outil financier mal maîtrisé : la taxe de séjour

Seuls 23 % des EPCI déclarant mettre en œuvre la compétence ont instauré une taxe de séjour communautaire.

Pour 24 % des EPCI qui mettent en œuvre une compétence tourisme, la taxe de séjour est instaurée par toutes ou partie des communes membres de l'EPCI, notamment pour les EPCI situés en zone littorale.

54 % des EPCI concernés par la compétence tourisme se privent donc d'une ressource tout en signalant par ailleurs la faiblesse de leurs moyens financiers.

La taxe de séjour intercommunale est mieux maîtrisée par les EPCI urbains pour lesquels sa fixation et sa perception ne présentent pas de difficultés notables.

En espace rural la taxe de séjour semble un outil peu utilisé.

### **Des difficultés :**

- à **placer la compétence tourisme dans le schéma classique des blocs de compétences,**
  - à **identifier les spécificités de cette compétence à l'échelle communautaire**
  - à **dimensionner les outils nécessaires**
- qui ne semblent pas gêner la mise en œuvre de la compétence**

## Une compétence tourisme pour quoi faire ?

### La compétence promotion plébiscitée par tous

Sans distinction d'espace 70,00% des EPCI déclarent avoir pris une compétence en matière de promotion : 59% des Communautés de Communes, 78% des Communautés d'agglomérations et Communautés urbaines, 83% pour les EPCI de l'espace littoral. Ces chiffres sont corroborés par l'enquête menée par l'ADCF en 2004.

Parmi les actions on retrouve toute la palette des outils de la communication institutionnelle avec une large part accordée à l'édition de supports papiers : plaquette de promotion, programmes de manifestations. Or, seuls 15,5 % des EPCI communiquent sous un nom faisant référence à une destination touristique ou à un terroir porteur d'image.

Pour tous les autres EPCI, l'identification du territoire par les clientèles touristiques va être complexe. A l'exception des EPCI urbains qui tout naturellement capitalisent sur la notoriété de leur ville centre, et des EPCI littoraux qui font de même autour de leur station, le nom des EPCI témoigne souvent d'une vision très administrative de l'intercommunalité.

On peut s'interroger sur la valeur ajoutée des appellations choisies par les EPCI pour communiquer quand : 37 % des EPCI ont un nom qui comporte une référence totalement inconnue à l'extérieur du périmètre de l'EPCI et 28,5 % des EPCI ont un nom faisant référence à une composante géographique de leur paysage.

Ces appellations construites autour d'une dynamique visant à rendre les élus et habitants porteurs d'une identité partagée sont au mieux valables dans un contexte de loisirs de proximité.

Les EPCI semblent donc s'inscrire dans des logiques de communication institutionnelle dont l'objet est de contribuer à la notoriété de l'institution et non dans le champs du marketing touristique territorial qui consiste à positionner puis promouvoir une offre touristique en fonction de clientèles préalablement ciblées.

### Communautés urbaines et communautés d'agglomération : affirmer la maîtrise publique

Les communautés d'agglomération héritières de structures intercommunales plus anciennes maîtrisent les enjeux du développement touristique. Elles expriment un besoin de mise en commun de bonnes pratiques.

Les communautés d'agglomération qui découvrent la compétence tourisme tentent de l'appréhender de façon méthodique comme elles le font avec leurs autres domaines de compétences.

Plus de 50% des Communautés d'agglomération font ainsi état de schéma ou projet de développement touristique en cours d'élaboration. Les agglomérations se disent satisfaites des outils existants ( OTI, Taxe de séjour notamment) qu'elles mettent en place très volontiers pour compléter leurs outils d'expertise et de planification. Leurs interrogations portent d'avantage sur la ligne de partage entre l'action de l'intercommunalité et celle de la ville centre et sur la transversalité du tourisme qu'elles avaient généralement minimisée.



# Tourisme et intercommunalité

## Un espace littoral encore fortement marqué par une perception communale

Les EPCI concernés sont pour la plupart des EPCI de création récente intervenant sur des territoires à forte vocation touristique et où l'action publique est déjà ancienne.

Ces EPCI qui sont 60 % à avoir pris une compétence autour d'un projet global expriment un certain désarroi quant au positionnement de leur intervention face à des politiques communales ou à des périmètres d'intervention déjà structurés. De façon très inattendue, 80 % des EPCI ayant pris une compétence large replacent d'eux même cette compétence dans un cadre territorial élargi.

25% des EPCI décrivent une compétence réduite à l'accueil, l'information et la promotion. Le dépassement de logiques communales encore très marquées paraît encore délicat. 72 % de ces EPCI littoraux n'ont pas d'OTI.

La création d'une dynamique à l'échelon de l'EPCI paraît également complexe. Les seuls EPCI ne faisant pas mention de difficultés sont ceux ayant été conçus autour de projets d'équipement et d'aménagement. Quant aux solutions envisagées elles vont toutes vers une recherche d'outils méthodologiques pour rendre le travail à l'échelon inter- communautaire plus évident.

## Espace rural : des EPCI à la recherche d'un accompagnement

79,6 % des Communautés de communes (CdC) déclarent exercer une compétence aménagement  
59 % des CdC disent faire de la promotion (72 % l'exerçant directement, 38 % la confiant à un Office de Tourisme)  
30 % des CdC disent avoir une compétence large de « politique touristique ».

La recherche de la mutualisation pour supporter le poids financier de la réalisation d'équipements ou d'aménagements paraît évidente.

Pour ce qui est de la promotion on semble se situer davantage dans une logique d'affichage d'existence de la structure que dans une stratégie de communication touristique très construite.

Seules 38 % de CdC se sentent concernées par la structuration de la fonction accueil et information. Ce chiffre assez faible paraît quelque peu contradictoire avec les multiples références que font les Communautés de Communes à la loi de décembre 1992.

### *Des difficultés multiples pour une mise en œuvre complexe*

25 % des EPCI citent comme première difficulté le manque de mobilisation, les difficultés de coordination, de concertation entre acteurs locaux et 15 %, la multiplicité des opérateurs sur un même territoire. Ces difficultés paraissent somme toute assez naturelles dans des intercommunalités plus familiarisées avec la création et la gestion d'outils intercommunaux qu'avec l'animation de démarches de projet transversales.

Si les CDC exercent aisément leur compétence de maîtrise d'ouvrage, elles rencontrent des difficultés pour financer leur volonté de développement touristique et s'interrogent sur leur capacité financière à porter cette compétence sur le long terme. Elles n'arrivent notamment pas à faire face aux coûts de mise en réseau des acteurs : animation et ingénierie de proximité.

Elles font également état de difficultés de financement des actions de promotion touristique.

## Synthèse générale des constats issus de l'enquête et des auditions

*Un extraordinaire engouement pour le tourisme.*

*La compétence touristique communautaire et son contenu : le règne de la confusion.* L'approche des textes est souvent expérimentale, interprétative et locale.

*La définition de l'intérêt touristique communautaire : un exercice quasi impossible.* Le passage de la vision communale à la vision intercommunale est complexe surtout en milieu urbain et en zone littorale.

*Une cause majeure : le déficit de culture touristique.* Il est important chez la majorité des élus et des techniciens. Il est basé sur des stéréotypes le plus souvent fondés sur des mythes relatifs au développement de l'économie touristique.

*Pour la majorité des EPCI la compétence tourisme c'est aménager et promouvoir.* Et ce indépendamment de toute action de structuration, organisation, qualification de l'offre. La compétence aménagement est maîtrisée par les EPCI qui sont dans leurs domaines classiques d'intervention : l'intercommunalité



# Tourisme et intercommunalité

touristique serait donc d'avantage une intercommunalité de maîtrise d'ouvrage que de projet. Par ailleurs les élus des EPCI s'inscrivent dans la promotion comme valorisante et stratégique pour le territoire.

*Le désarroi face à l'ambition de conduire une véritable politique touristique.* La spécificité alliée à la très grande transversalité du développement touristique rend les EPCI démunis devant l'absence d'expertise qualifiée sur le territoire et devant les difficultés de sensibilisation, de mobilisation, de concertation et de coopération entre les acteurs du territoire.

*Des outils inadaptés ?* Les outils organisationnels et financiers prévus pour faciliter la mise en œuvre de la compétence n'apportent pas une réduction significative des difficultés rencontrées.

*Des superpositions confuses entre les territoires administratifs et de projets.* Le « syndrome du mille feuille » né du co-exercice de la compétence tourisme par les différentes collectivités complexifie l'approche des EPCI. Un EPCI sur deux regarde vers un territoire élargi pour trouver l'échelle d'intervention pertinente.

## **Trois besoins majeurs :**

- **Expliciter la compétence touristique communautaire**
- **Faire partager les bases d'une culture touristique à tous les acteurs communautaires**
- **Insérer la compétence tourisme des EPCI dans le système touristique territorial**

## **Intercommunalité, compétence et tourisme : quelques définitions**

### **L'EPCI est régi par deux principes : la spécialité et l'exclusivité.**

*Le principe de spécialité :* l'EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale).

*Le principe d'exclusivité :* la création de l'EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées.

### **La détermination des compétences des EPCI**

Les compétences transférées à l'EPCI doivent être décrites précisément dans ses statuts lors de sa création ou lors d'une modification statutaire.

Leur détermination s'opère de manière différente suivant la catégorie de groupements.

Pour les communautés de communes, les conseils municipaux doivent définir le contenu des compétences transférées au sein de chacun des groupes obligatoires et optionnels. La loi impose à la [communauté d'agglomération](#) l'exercice de sept blocs de compétences dont trois sur option parmi les cinq proposés par l'article L. 5216-5 du CGCT. Pour les [communautés urbaines](#), le législateur énumère de manière précise les compétences communautaires et en fixe la liste avec une possibilité d'extension sur décision des conseils municipaux et du conseil de communauté.

Il n'existe pas de bloc de compétences en matière de tourisme. La compétence tourisme devra donc être intégrée dans les blocs de compétence existants ou définie comme une compétence facultative.

### **Tourisme et intérêt communautaire**

La compétence tourisme d'un EPCI n'est pas la somme ni la moyenne des compétences des communes membres. Elle repose sur la définition de l'intérêt communautaire en matière d'action publique touristique. L'intérêt communautaire traduit la limite des actions qui seront à la charge des groupements, et par la suite le niveau de transfert de charges effectué par les communes.

### **La compétence tourisme des collectivités locales**

Les collectivités sont compétentes dans cinq grands domaines d'interventions :

- la promotion et les aides à la commercialisation,
- l'accueil/information,
- les aménagements et équipements touristiques,
- l'animation,
- les statistiques et études.

Les alinéas 1, 2 & 3 l'article L.2231-10 évoquent l'exercice total ou partiel de ces capacités à intervenir.

**La compétence tourisme des EPCI au même titre que celles des autres collectivités est donc une capacité à instituer des organismes dont les missions constitutives s'inscrivent dans au moins l'un des 5 champs d'intervention des collectivités, sans préjudice d'une capacité à exercer d'autres missions déléguées par la collectivité.**



# Tourisme et intercommunalité

## Préconisations

### I Renforcer la culture touristique des élus

*En apportant aux élus et techniciens des EPCI des éléments sur les fondamentaux du tourisme : réalité de l'économie touristique, sur ses enjeux pour les territoires et sur la déclinaison de l'action publique en la matière.*

*En améliorant la connaissance du cadre réglementaire par la diffusion d'une lecture harmonisée à l'échelle nationale de l'ensemble des textes qui encadrent la compétence tourisme des EPCI .*

*En donnant des clés aux élus pour s'accorder sur la vocation touristique du territoire et notamment pour identifier à quel moment un territoire rejoint la notion de destination et comment alors il s'organise pour rencontrer ses clientèles. En les aidant à accepter qu'à l'intérieur même d'un territoire on puisse avoir des degrés de vocation touristique également très variable entre les communes membres.*

*En informant sur les spécificités des métiers liés à la mise en œuvre de la volonté touristique publique pour donner aux élus une lecture plus claire des rôles des organismes à vocation touristique qu'ils financent et qu'ils considèrent parfois comme redondants.*

*En faisant cesser l'alibi touristique, en acceptant qu'en milieu rural les équipements, les aménagements et les services créés puissent être avant tout destinés aux populations résidentes plutôt qu'à de rares clientèles touristiques.*

*En inscrivant le tourisme dans la prospective territoriale pour aborder les questions de maîtrise et de distribution des flux sur le territoire, d'acceptation de ces flux par les populations résidentes, de la mesure de leurs retombées.*

#### **Proposition 1 : Une circulaire administrative**

Nous proposons la réalisation d'une circulaire administrative qui comprendrait des éléments relatifs tant à la nature de la compétence tourisme des EPCI qu'aux différents modes opératoires existants.

Cette circulaire, réalisée par les services de l'Etat serait diffusée via les associations d'élus ainsi qu'à l'ensemble des Préfets de Régions et sous-préfets tourisme.

#### **Proposition 2 : Un module de formation.**

Nous proposons l'élaboration d'un module de formation qui servirait de support à la formation des élus ainsi qu'à celle des cadres de l'intercommunalité. Il aurait pour objectif de fournir un corpus commun sur les grands fondamentaux de l'action touristique publique. Ce module serait proposé aux élus via leurs circuits traditionnels et il devrait être intégré au cursus de formation des attachés territoriaux dans le cadre de leur formation initiale dispensée par le CNFPT.

#### **Proposition 3 : Des centres de ressources régionalisés.**

Nous proposons que soient créés dans chaque région des centres de ressources en matière de références organisationnelles sur la thématique « territoires et tourisme ». Les correspondants territoriaux tourisme qui devraient être mis en place au sein des SGAR pourraient se voir confier cette mission.

#### **Proposition 4 : Pour un volet tourisme dans les SCOT**

La prise en compte des problématiques touristiques au sein des SCOT nous semblerait de nature à inscrire véritablement le tourisme au cœur des enjeux de territoires et donc à remplir un rôle pédagogique important à destination des acteurs des territoires.

### II - Pour une compétence aménagement valorisée

*L'espace de l'intercommunalité s'affirme comme l'espace de la maîtrise d'ouvrage. Compte tenu du contexte de concurrence entre les territoires, il ne paraît pas possible d'envisager un aménagement ou un équipement sans que celui-ci s'inscrive dans un cadre de planification plus large que la seule intercommunalité. Les schémas départementaux et régionaux du tourisme doivent ainsi intégrer pleinement la dimension intercommunale. Les services des départements et des régions ont donc une mission d'impulsion, d'accompagnement et de cadrage évidente.*

#### **Proposition 5 : Favoriser la cohérence des aménagements et équipements publics**

Nous proposons que pour la création d'un projet d'aménagement/équipement, l'accès de l'EPCI aux dispositifs de soutiens publics soit conditionné à l'inscription préalable dans un projet validé par le conseil général et le conseil régional concerné



# Tourisme et intercommunalité

## III - Insérer les EPCI dans de véritables projets de destinations

*En identifiant un lieu ainsi qu'un mode de management de la cohérence territoriale. Pour faire face aux difficultés de mobilisation, de coordination et de concertation des acteurs, l'espace du pays peut faire émerger la dynamique territoriale que les EPCI trouvent si complexe à faire exister.*

*En donnant priorité au contenu touristique du projet par rapport à la nature de l'outil utilisé par l'adéquation entre le territoire administratif et la notion de destination touristique ; l'EPCI pouvant être un sous ensemble de celle-ci.*

*En créant une procédure de concertation entre Communes / EPCI / Pays / Conseil général et Conseil régional qui irait vers une co gouvernance des projets de développement touristique territoriaux et aboutirait à des projets de destinations définissant pour chacune des collectivités concernées la nature et le contenu de leur implication dans le projet.*

*En définissant un positionnement marketing du territoire, l'EPCI va pouvoir engager les actions d'organisation et de structuration de l'information touristique nécessaires.*

*En identifiant une stratégie de communication touristique spécifique et cohérente avec la politique de communication institutionnelle de l'EPCI. En validant le contenu des actions de communication si elles sont élaborées par un opérateur extérieur.*

### **Proposition 6 : engager un chantier national sur les questions du management et du marketing territorial du projet touristique.**

Nous proposons donc la constitution d'un groupe de recherche rassemblant des chercheurs, des consultants et des territoires test afin d'identifier, analyser et modéliser des apports méthodologiques sur le positionnement touristique des territoires.

### **Proposition 7 : création de comités locaux du tourisme**

Nous proposons de créer des Conseils Locaux du Tourisme lieux du management de la cohérence territoriale. Ces organismes informels, à vocation consultative seraient composés de représentants des collectivités, de techniciens émanant des institutions et organismes partenaires, de professionnels des filières et de responsables associatifs.

Ces Conseils Locaux du Tourisme seraient des lieux

- d'information sur le contexte économique
- d'expression des enjeux, attentes, objectifs en matière de développement touristique pour le territoire.
- de présentation et de débat des orientations stratégiques des collectivités.
- de travail pour la finalisation de stratégies, d'opération et d'actions communes.

En milieu rural il faudra favoriser les échelles intercommunautaire pour leur conférer une dimension significative.

### **Proposition 8 : encourager la structuration des territoires**

Nous proposons de systématiser l'inscription de l'action des EPCI au sein de bassins de production et de structuration de l'offre touristique territoriale qui soient des destinations touristiques où des sous ensembles de ces destinations.

Ces espaces de production pour exister devront être dotés des capacités techniques d'animation permanente de projet et d'une marge de manoeuvre financière suffisante.

### **Proposition 9 : une bonification à la cohérence**

Nous proposons que lorsqu'un EPCI a délibérément choisi de s'inscrire dans une démarche de structuration territoriale de l'offre avec ses partenaires (Communes, Pays, Département, Région) sa DGF puisse être bonifiée.

### **Proposition 10 : la charte régionale : pour une co gouvernance de l'action touristique publique**

Nous proposons qu'une charte régionale définissant les enjeux touristiques, les objectifs de développement, le mode d'organisation territoriale retenu, soit élaborée dans chaque région par l'ensemble des partenaires territoriaux concernés : collectivités locales, leurs groupements, les pays, les départements, la région.

Y seraient également associés les représentants des formes d'organisation territoriales touristiques instituées dans le cadre des précédents contrats de plan.

### **Proposition 11 : privilégier la promotion des destinations**

Un EPCI est bien évidemment totalement maître des décisions prises dans le cadre de ses compétences mais nous proposons que toute action de communication, promotion décidée par un EPCI s'intègre, pour bénéficier des co-financements institutionnels dans une stratégie de destination.