

# Tourisme : l'exercice reste délicat entre communes et EPCI

Depuis la loi NOTRe, rendant obligatoire la fusion des offices communaux au sein des EPCI, le partage de la compétence tourisme semble plus « éclaté ».

Élaborée par le gouvernement pour clarifier les compétences des collectivités, la loi NOTRe du 7 août 2015 a souvent généré confusion et conflits. Le tourisme, pourtant resté une compétence à l'exercice partagé, n'a pas échappé à la règle. La loi prévoyait en effet le transfert aux intercommunalités, à partir de 2017, de la compétence « promotion du tourisme », ce qui impliquait entre autres la création d'un office de tourisme intercommunal (lire encadré p. 30). Et donc l'absorption par ce dernier des offices communaux, pouvant éventuellement être transformés en bureaux d'information touristiques (BIT).

Deux dérogations étaient toutefois prévues : les stations de tourisme classées, et les communes ou communautés hébergeant plusieurs marques territoriales protégées, pouvaient maintenir des offices distincts, mais dont la gouvernance et le budget deviendraient toutefois communautaires. Une situation inacceptable pour nombre de communes où le tourisme est à la base de l'activité économique et même parfois de l'identité communale. À l'initiative des stations de sports d'hiver, nombre d'élus se sont alors mobilisés pour obtenir un aménagement de la loi, passé sous forme d'un amendement à la loi montagne de 2016 : les stations classées ont obtenu de pouvoir maintenir un office propre, avec une gestion entièrement communale.

## Trois jours seulement

Le timing était cependant très resserré : entre la promulgation de la loi, le 28 décembre 2016, et l'entrée en vigueur des dispositions de la loi NOTRe, le 1<sup>er</sup> janvier 2017, il y avait trois jours seulement pour délibérer sur le maintien d'un office communal. Il fallait ensuite renouveler le classement de la commune. En effet, hasard du calendrier, une réforme de 2006 rendait caduque le classement de la plupart des stations au 1<sup>er</sup> jan-

vier 2018 (lire encadré p. 30). Pour garder la maîtrise de leur politique touristique, et en raison de l'importance des investissements que suppose le classement d'une station de tourisme, certaines communes ont fait le choix de maintenir leur office et de lancer cette procédure longue et compliquée.

C'est le cas de Megève (74), mais aussi... de six des neuf autres communes de la communauté du Pays du Mont-Blanc, également stations classées, qui ont gardé leur office, réduisant à la portion congrue la capacité d'action de l'intercommunalité – deux autres communes n'ayant pas d'attraction touristique comparable, et la dernière n'ayant pu engager son classement en station de tourisme, faute de capacités d'investissement. « C'était difficilement concevable de voir passer l'organisation touristique à l'intercommunalité », explique la maire de Megève, Catherine Jullien-Brèches. « Aujourd'hui, qu'il s'agisse de Megève, Combloux ou Saint-Gervais, nos stations sont quasiment des entreprises avec des stratégies marketing propres et pas forcément la même vision », ajoute l'élue.

Difficile, en effet, de s'entendre sur une promotion commune de stations concurrentes. Dans la communauté voisine de la vallée de Chamonix Mont-Blanc, les élus n'ont pas eu de difficultés à trouver un terrain d'entente : l'office était déjà intercommunal depuis huit ans. Il faut dire que cet EPCI ne comporte que quatre communes, et son président, Éric Fournier, également maire de Chamonix (74), reconnaît que « la situation aurait été différente » si la communauté avait dû fusionner avec celle de Megève, comme l'avait envisagé le préfet. Les stations de montagne ne sont pas les seules à avoir rencontré ce problème : dans la communauté d'agglomération du Grand Narbonne (11), l'office intercommunal a été créé sans les trois stations classées de Narbonne, Leucate et Gruissan, qui représentent pourtant 70 % de la fréquentation touristique...

## La répartition des compétences



© Vladimir Gushwa/Fotolia

### AUX COMMUNAUTÉS :

- la promotion du tourisme (art. L5214-16 et L5216-5 du Code général des collectivités territoriales), ce qui implique la mise en place d'offices de tourisme, qui ont pour missions obligatoires l'accueil des touristes, l'information, la promotion ;
- la gestion des zones d'activités touristiques. Le problème s'est posé de leur définition juridique imprécise et de la consistance du transfert des zones d'activités économiques. Elles regroupent en général plusieurs équipements touristiques, des hébergements, des infrastructures diverses. Parfois, il existe plusieurs propriétaires.

### AUX COMMUNES :

- l'animation touristique,
- la gestion des équipements touristiques (parking, musée, piscine, site culturel ou naturel), qui peuvent être toutefois inclus dans des zones d'activités touristiques. Ces compétences peuvent être transférées à la communauté.



© oksmit/Fotolia

Ce qui pose le problème des moyens, les communes ayant priorité sur le nerf de la guerre – la taxe de séjour. C'est elle qui, en général, alimente le budget des offices de tourisme – elle leur est reversée intégralement si celui-ci prend la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). C'est pour bénéficier plus facilement du produit de la taxe que la plupart des offices intercommunaux se créent sous la forme d'EPIC. De fait, la loi NOTRe a abouti à leur multiplication. Le processus n'étant pas encore complètement

achevé, il n'y a pas de chiffres définitifs, mais selon la Fédération nationale des offices de tourisme (OTF), moins de la moitié des offices auraient gardé la forme d'une association, alors que ce statut a longtemps été majoritaire, représentant 75 à 80 % des structures il y a une quinzaine d'années.

Il existe des solutions pour partager le produit de la taxe : dans la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (34), avant la création, l'an dernier, d'un office intercommunal dans la commune d'Agde, les communes ayant instauré

une taxe de séjour ne versaient pas son intégralité aux offices existants.

Comme la nouvelle structure est un EPIC, le différentiel est donc versé désormais via les attributions de compensation. En revanche, « la mairie d'Agde a repris l'intégralité de la gestion de l'animation touristique à l'office », qui se concentre désormais sur la stratégie globale – ce qui permet des économies de gestion, explique Christian Bezes, directeur de l'office.

Pour nombre de structures, il a fallu jongler avec les statuts : il existe aussi des offices en régie, ou sous forme de sociétés publiques locales (SPL). À Lacanau (33), l'office était déjà intercommunal depuis 2010, mais dans un EPCI de trois communes seulement. Avec l'augmentation des seuils imposés par la loi NOTRe, la communauté a dû fusionner avec sa voisine de la Pointe du Médoc qui n'avait, elle, pas d'office intercommunal, mais cinq offices communaux, relevant de statuts divers : associations, EPIC, régies municipales. « Tous les anciens offices ont été dissous, et nous avons étendu le périmètre de compétence de notre EPIC, renommé Médoc Atlantique », explique Nicolas Jabaudon, le directeur de l'office. Les anciens offices, conformément à la loi, sont devenus des BIT, dont trois ouverts à l'année et deux saisonniers. La gestion du personnel, dont l'ensemble a été regroupé au sein de l'EPCI, a dû évoluer : « les fonctionnaires font l'objet

**À Chamonix-Mont-Blanc, les 4 communes de l'office intercommunal s'entendent même si chaque station est concurrente d'une autre.**

## Des territoires encore dans le flou

« Les rapprochements n'ont pas encore été faits, il reste des calages et des regroupements à faire, notamment dans certaines métropoles comme Marseille ou Lille, ou bien au sein de l'EPCI du Pays basque, qui est en train de se structurer », explique Christophe Marchais, directeur de la Fédération nationale des offices de tourisme (OTF).

Ainsi, dans la métropole d'Aix-Marseille Provence, qui a pourtant pris la compétence promotion du tourisme au 1<sup>er</sup> janvier, il n'y a toujours pas d'office métropolitain, et aucune décision n'a été prise, explique-t-on à l'office d'Aix-en-Provence. Cette dernière ayant vu son classement en station touristique confirmée en novembre, elle a pu, comme d'autres com-

munes de la métropole (Marseille, Cassis ou Salon-de-Provence), conserver son office. Mais il subsiste un vide pour les communes environnantes, car jusqu'à l'an dernier l'office municipal gérait, via une convention, la promotion et même l'animation touristique pour le compte des 36 communes de l'ex-communauté d'agglomération du pays d'Aix, sans être intercommunal pour autant.

Les projets déjà financés pour l'année 2018 seront menés à bien, mais « aucune nouvelle action ne sera entreprise au niveau communautaire ». Difficile pourtant d'envisager le tourisme aixois sans la Sainte-Victoire ou le vignoble... Une convention avec la métropole serait envisagée.

d'une convention de mise à disposition entre les communes, l'EPIC et la communauté », les autres sont salariés directement par l'office. Un autre casse-tête juridique s'est posé : celui de la gestion des zones d'activités touristiques.

Pour autant, ceux qui ont eu le temps de s'organiser – et notamment avant le chamboule-tout de la loi NOTRe –, le modèle intercommunal peut être efficace. Le budget de l'office de Médoc Atlantique est passé de 1 à 2 millions d'euros du jour au lendemain, permettant de mettre en place une promotion d'envergure autour de la marque « Océanesque », avec une enveloppe de 300 000 euros.

### Un monde hyper-concurrentiel

« Nous avons créé un poste de directeur général adjoint dont la mission est l'observation touristique, l'intelligence économique », c'est-à-dire d'étudier la demande... et l'offre. « Actuellement, explique Nicolas Jabaudon, nous ne connaissons

en fonction des publics et de mettre en avant les spécificités de chaque station : plus « californien » à Montalivet, patrimonial à Soulac, « jeune » à Lacanau... « C'est un monde hyper-concurrentiel, déjà au niveau national c'est compliqué, alors si au niveau local on ne s'entend pas, on ne s'en sortira pas ! Le touriste se fiche des frontières administratives, en proposant une offre complète, on peut le fidéliser, lui dire : "Vous n'avez pas encore tout découvert, il y a la plage mais aussi les vignobles, le phare de Cordouan, et de lui donner envie de revenir" », affirme le directeur de l'office.

En effet, les touristes sont de plus en plus volatiles, comme l'explique le maire et président de la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud (21), Alain Suguenot. « Malgré notre notoriété – Beaune accueille 1,7 million de touristes par an, la durée moyenne du séjour est comprise entre 1,7 ou 1,8 nuitée. Pour franchir le cap des deux nuitées, il s'agit de donner envie au touriste de s'arrêter un peu plus loin. » Ce qui permet en sus le développement de communes qui bénéficiaient moins des retombées financières du tourisme. Ainsi, la communauté d'agglomération a racheté des garages et des anciennes stations sur la Nationale 6 afin de créer un lieu de rendez-vous pour les voitures anciennes et de collection.

« C'est un endroit où il n'y a quasiment pas de solutions d'hébergement, cela permettra d'en développer », souligne le maire. Mais aussi de préserver le centre-ville de Beaune, parasité par Airbnb. Pour assurer un développement touristique – et économique – plus homogène, l' élu juge donc nécessaire de collaborer entre élus autour de destinations « fortes ».

## Les régions sont chargées d'élaborer un volet tourisme au sein du schéma SRDEII

que 10 % des offres de locations de vacances, mais nous arrivons de mieux en mieux à les identifier », via des plateformes comme Airbnb mais aussi Le Bon coin, ce qui permet de contacter les propriétaires et d'augmenter les rentrées de la taxe de séjour. Quant à la concurrence entre les stations balnéaires, elle n'est pas un écueil inévitable, la marque permettant de cibler le discours

Une coordination pas toujours évidente dans la mesure où tous les autres niveaux de collectivités peuvent conserver une action touristique.

La loi NOTRe prévoyait initialement de consacrer les régions comme chef de file en matière de tourisme, mais la mesure a finalement été abandonnée. Elles sont toutefois chargées d'élaborer un volet tourisme au sein du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), mais il s'agit plutôt de grandes orientations stratégiques.

### Une visibilité à l'international

Le tuilage n'est pas pour autant évident, notamment dans les régions touristiques où en plus des stations comme Chamonix et Megève, par ailleurs membres de réseaux internationaux comme Best of the Alps, qui regroupe douze stations connues des Alpes, on compte : le comité régional du tourisme ; Savoie Mont Blanc tourisme, une structure associative émanant des deux départements savoyards, associés à des partenaires privés ; et, enfin, Atout France, structure nationale dédiée à la promotion internationale, notamment au travers des contrats de destination, dont un concerne le Mont-Blanc.

« Il y a encore trop d'acteurs », estime le maire de Chamonix, Éric Fournier. Cependant, ces derniers arrivent à travailler ensemble autour de projets concrets, notamment l'attraction d'une nouvelle clientèle asiatique, en provenance de Corée du Sud ou de Chine, le marché que tout le monde vise à l'heure actuelle. « Même si chaque station veut garder ses compétences, et qu'il est difficile de mélanger Chamonix et Megève, nous sommes arrivés à trouver un créneau pour conforter notre visibilité à l'international », juge la maire de Megève, Catherine Jullien-Brèches.

Il y a en outre la présence nouvelle des métropoles. Plus qu'avec la région, l'office de Médoc Atlantique traite directement avec Bordeaux, avec laquelle il voyage sous bannière commune dans les salons à l'étranger, ce qui permet d'avancer groupés et de mutualiser l'achat d'espace de stands. « Les tours-opérateurs sont toujours à la recherche de nouveautés », et se placer sous « l'ombrelle » d'une marque plus connue à l'étranger permet de mettre en avant une destination secondaire auprès d'une clientèle internationale. « Les professionnels étrangers connaissent tous le vignoble, on leur apporte la nouveauté : il y a des plages dans le Médoc ! », déclare Nicolas Jabaudon, le directeur de Médoc Atlantique.

Emmanuel GUILLEMAIN D'ECHON

## La spécificité des stations classées

Il existait 289 stations classées au 31 décembre 2017, certains dossiers étant toujours en cours d'examen. C'est beaucoup moins que les 537 recensées en 2009. C'est qu'en 2006, le système a été réformé par la loi tourisme, rendant l'obtention du statut plus compliquée. Initialement, les stations classées se divisaient en plusieurs catégories : balnéaire, tourisme, thermo-minérale, climatique, sports d'hiver et alpinisme... Il existe désormais la seule appellation « station de tourisme ». Les communes concernées devaient faire une

nouvelle demande de classement avant le 1<sup>er</sup> janvier dernier ; il est désormais accordé pour 12 ans et non plus sans date d'échéance comme auparavant. La sélection, drastique, est basée sur une liste de 48 critères à remplir, qui supposent des investissements lourds. Outre la présence d'un office de tourisme de catégorie I, la commune doit offrir, entre autres, des hébergements touristiques variés, un certain nombre d'animations culturelles et sportives, être suffisamment pourvue en commerces et structures de soins, avoir un plan d'urbanisme...