



Offices de
Tourisme
de France

Fédération Nationale

Lois de décentralisation et tourisme

Avril 2013

Replaçons le tourisme au cœur des dynamiques de développement local

Le tourisme est un moteur essentiel pour notre économie : prouvons-le enfin en agissant !

Le tourisme et son importance dans l'économie font aujourd'hui l'unanimité dans notre société : les déclarations publiques, les rapports, les études, etc... sont élogieux. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : la France, 1^{er} rang des destinations touristiques mondiales en nombre de visiteurs, 7 % du PIB, 80 milliards d'€ de chiffre d'affaires (7,8 milliards d'€ de solde excédentaire), mais surtout près de 1 million d'emplois directs et autant d'indirects.

C'est pourquoi, la croissance et la bonne santé du tourisme sont d'autant plus décisives que le secteur est un moteur d'activités diverses et particulièrement créatrices d'emplois « non délocalisables » dans nos territoires (hébergements, restauration, commerces, etc...).

Aux côtés de l'Etat, nos collectivités territoriales sont les véritables pilotes du tourisme en France.

Au cœur de la dynamique des territoires, le tourisme doit retrouver toutes ses lettres de noblesse dans le cadre du débat sur notre démocratie territoriale et le renforcement des compétences de nos collectivités.

Cette réforme engagée par le Gouvernement doit être une opportunité de réaffirmer le tourisme comme l'un des axes majeurs du développement local : prenons les bonnes décisions !

Le tourisme, c'est de la culture, du patrimoine et des loisirs, mais c'est avant tout de l'économie !

Les Offices de Tourisme : des piliers incontournables du développement local

Depuis leur création au début du XXe siècle, les Offices de Tourisme se sont durablement inscrits dans le paysage touristique français. Les **2 800 structures** et les plus de **12 000 salariés** que compte le réseau national sont les **portes d'entrées officielles** - physiques et numériques - de la France et de ses destinations.

Les Offices de Tourisme figurent parmi les plus **gros contributeurs** à la politique touristique de la France à hauteur de **500 millions d'€ par an**.

Références en matière d'accueil, d'informations qualifiées et de conseils aux visiteurs, les Offices de Tourisme sont des **acteurs touristiques de proximité**. En contact direct avec la clientèle et leurs attentes, ils s'érigent en **premiers baromètres du pouls touristique** de la France et en **principaux stimulateurs de la consommation touristique** dans nos territoires.

Réseau unique de structures réceptives à travers toute la France, les Offices de Tourisme s'inscrivent aujourd'hui dans une **dynamique de promotion et de commercialisation** des destinations françaises (ventes de séjours packagés, visites guidées innovantes, mise en service de centrales de réservation hôtelière ou de boutiques (produits locaux, gadgets...)).

Emanant de l'échelon territorial de proximité par excellence, la commune, les Offices de Tourisme sont les **fers de lance des politiques touristiques locales** jusqu'à devenir de **véritables agences de développement local** dans de nombreux territoires. Ils sont donc les **organismes du tourisme les plus à même d'impulser des dynamiques de valorisation et de « mises en scène » des territoires** (création de marques touristiques, actions de promotion, mobilisation des socioprofessionnels autour de projets, animation et création d'évènements, mais aussi réalisation et gestion d'équipements : hébergements, centres de Congrès, tourisme d'affaire, thermalisme, musées, piscines...).

A. Reconnaissons enfin les logiques de « destinations touristiques » dans les processus de décision publique

- **Proposons un nouvel exercice de la compétence tourisme par les collectivités en fonction de la réalité de l'économie touristique**

Compte tenu de sa transversalité et de la diversité des territoires, le législateur a défini le tourisme comme étant une compétence partagée entre les différents échelons de collectivités territoriales.

Cependant, le « partage » du tourisme engendre des dysfonctionnements notables de l'action publique en la matière. Manque de visibilité et d'efficacité des actions, gaspillage financier, coordination difficile, voire pire, concurrence entre les différents organismes institutionnels ont souvent été pointés du doigt.

A cette situation, se superpose un découpage administratif - bien souvent inadapté à la réalité de l'économie touristique, au regard et aux attentes des visiteurs - menant à une course absurde à la promotion de territoires purement administratifs, sans réelle vocation touristique.

Une des clés de l'efficacité des politiques touristiques repose dans la **nécessité absolue de raisonner en termes de « destinations touristiques »** afin d'éviter une superposition systématique d'un organisme du tourisme avec les frontières administratives des collectivités.

Acceptons enfin l'idée que tout territoire n'a pas vocation à être touristique. **Adaptons le maillage administratif territorial à la réalité de l'économie touristique et non pas l'inverse !**

⇒ **La « destination touristique » : une notion pluridimensionnelle centrale**

La « destination touristique » est une notion désormais courante, mais difficile à appréhender, tant la diversité des territoires est importante. Il s'agit bien plus de logiques d'action et de projet que d'une notion figée.

Pour Offices de Tourisme de France®, une « destination touristique » s'inscrit dans le cadre d'une entité territoriale identifiée par le visiteur qui est le reflet d'une « marque touristique » ancienne ou récente bénéficiant d'une identité géographique, culturelle, patrimoniale ou naturelle propre. Elle correspond généralement à un véritable bassin de vie et de consommation touristiques. La visibilité d'une destination touristique est si singulière qu'elle est capable de générer des séjours à elle seule.

Il existe une diversité des destinations à prendre en compte en fonction notamment de l'éloignement de la clientèle. On distingue ainsi des *destinations larges* pouvant drainer une clientèle internationale englobant bien souvent d'autres destinations plus orientées vers une *clientèle de proximité*.

Toutes les échelles de destinations ont le droit d'exister et de se développer : c'est cette diversité de territoires qui fonde la richesse de la « Destination France ».

- **La désignation d'une collectivité « chef de file » du tourisme ne doit pas occulter l'expertise de terrain développée par les Offices de Tourisme**

Les projets de loi présentés par le Gouvernement envisagent la désignation d'une collectivité « chef de file » en matière de tourisme. Cette orientation, présentée par certains comme salvatrice en termes de coordination de nos différents organismes, n'en constitue cependant pas la panacée.

La diversité des territoires et des destinations touristiques est telle que la définition d'une organisation institutionnelle uniforme sur le territoire n'est pas concevable.

Le risque est de semer davantage la confusion résultant de la coexistence d'une collectivité « chef de file », parfois peu légitime, avec les futures « conférences territoriales de l'action publique » où se définira, dans chaque région, la clarification entre les compétences des collectivités dont le tourisme. La volonté d'exister touristiquement de la part de certaines collectivités pourrait bloquer le processus de décision et aller à l'encontre de la réalité de l'économie touristique dans nos territoires.

Ce sont, une fois de plus, les logiques de « destinations touristiques » qui doivent primer. Hormis quelques exceptions, la plupart des frontières administratives de nos régions et départements ne correspondent pas à des « destinations touristiques » pertinentes.

C'est pourquoi, une collectivité « chef de file » dont les attributions sont encore floues et qui déciderait de tout ne résoudra pas les problématiques de coordination entre nos différents organismes.

En tout état de cause, si une collectivité venait à être désignée comme telle en matière de tourisme, celle-ci devra avoir les moyens de porter toute la dimension économique du secteur ou ses besoins d'innovation pour faire face aux mutations actuelles des pratiques touristiques et des attentes de nos clientèles.

- **Parvenons à une spécialisation progressive de la compétence « tourisme » entre les différents échelons : « qui fait quoi ? »**

Pour éviter ce phénomène de « millefeuille » et de doublons, tant décriés, les collectivités territoriales ont le devoir de définir entre elles une spécialisation de leur compétence tourisme en fonction de leur force de frappe et de leur légitimité touristique :

- Les **communes et les intercommunalités** (toutes formes), par leurs Offices de Tourisme, doivent être clairement confortées dans leur rôle de collectivités indispensables et incontournables du tourisme par le développement de leurs missions de proximité : l'accueil, l'information, l'animation, l'évènementiel, le tourisme d'affaires, la coordination des socio-professionnels, la promotion des destinations de proximité et le développement de la commercialisation des territoires français.
- Les **départements** seraient plus impliqués dans leurs missions de soutien aux infrastructures structurantes bénéficiant à l'économie touristique. Certains départements pourraient détenir un rôle plus important en termes d'organisation et de promotion touristiques si leur territoire est pertinent touristiquement.
- Les **régions** pourraient être consolidées dans leurs fonctions de planification, de coordination et de promotion touristiques de la région et de ses destinations (à l'étranger notamment) en relation avec les autres collectivités.

B. L'« intercommunalisation » généralisée du tourisme n'est pas la solution « miracle » au niveau local : privilégions le cas par cas

- **Certaines communes ont développé une « culture touristique » importante et difficilement transférable**

Au niveau local, les projets de loi envisagent la poursuite de l'intégration communautaire avec de nouveaux transferts obligatoires de compétences des communes vers les intercommunalités (toutes formes) dont le tourisme. Le tourisme deviendrait ainsi une compétence obligatoire des intercommunalités.

Si l'identification claire du tourisme en tant que compétence à part entière des intercommunalités¹ (et non plus simplement déduite de son rattachement au développement économique) est une avancée, son transfert obligatoire et massif pourrait soulever de nombreuses interrogations.

¹ A exercer via la création d'un ou plusieurs Offices de Tourisme.

Et pour cause, il existe de nombreuses communes, tout particulièrement dans les **zones littorales** ou **de montagne** ainsi que les **stations classées de tourisme**, qui ont développé, depuis très longtemps, de véritables destinations reconnues (une économie florissante s'y est créée autour du tourisme).

Dans ces cas précis, le transfert obligatoire du tourisme aux intercommunalités peut être vécu, à juste titre, comme une véritable « dépossession » et une perte de maîtrise d'un élément indispensable de l'équilibre de ces communes et de leurs destinations.

- **L'appréhension du tourisme au niveau intercommunal doit être associée à la construction d'un véritable projet touristique de destination**

Dans d'autres territoires, la **mutualisation obligatoire du tourisme entre communes et intercommunalités pourrait, en effet, aller dans le sens d'une meilleure appréhension du développement touristique au niveau local**. En effet, l'économie touristique et la politique qui doit en découler ne peuvent plus s'appréhender uniquement dans le cadre du territoire communal.

Afin de créer les conditions du développement d'un véritable bassin de vie et de consommation, il est nécessaire **de définir un véritable projet sur un territoire dont les limites sont suffisamment pertinentes touristiquement vis-à-vis des acteurs économiques et des visiteurs**.

Regrouper des Offices de Tourisme pour simplement les regrouper, sans aucune vision stratégique, n'apportera aucune efficacité en termes de développement local.

Tout projet touristique de territoire doit s'inscrire dans une **réflexion marketing stratégique sur les clientèles existantes et attendues, en adéquation avec l'offre du territoire, et dans laquelle les Offices de Tourisme** (plateformes d'échanges entre les acteurs) **doivent prendre toute leur place**.

Il faut être vigilant à ne pas systématiquement adopter le nom administratif de l'intercommunalité pour la création des nouveaux Offices de Tourisme intercommunaux, mais s'orienter vers le développement d'une marque touristique de territoire.

D'autre part, la rationalisation intercommunale ne doit pas occulter **la nécessité d'un maillage territorial de l'accueil sous toutes ses formes** avec notamment un nombre suffisant de Bureaux d'Informations Touristiques prévus par le Code du tourisme, là où affluent nos visiteurs.

C. Réformons la taxe de séjour

Cette réforme de la décentralisation doit être l'occasion de débattre sur la taxe de séjour dont les modalités sont aujourd'hui obsolètes.

La taxe de séjour doit rester un impôt local du ressort des communes ou des intercommunalités.

Le versement obligatoire à l'Office de Tourisme, quelle qu'en soit la forme juridique, peut notamment être une garantie d'affectation de la taxe de séjour à des fins touristiques.

D'autre part, pour un meilleur rendement de la taxe de séjour, il est nécessaire de :

- la rendre obligatoire à toutes les communes concernées directement ou indirectement par l'économie touristique,
- réfléchir à la possibilité d'étendre son champ d'application à d'autres activités touristiques (autres que l'hébergement) avec un tarif spécifique,
- réviser les taux actuels : créer une tranche supplémentaire pour les hôtels 5 étoiles, différenciée de celles des 4 étoiles, puis, augmenter le tarif des hébergements « non classés » afin d'inciter notamment tous les hébergements au classement,
- annualiser la taxe de séjour de manière obligatoire,
- renforcer les moyens de recouvrement et de contrôle des communes.

Synthèse des propositions

Replaçons le tourisme au cœur des dynamiques de développement local

1. Le tourisme est un moteur essentiel pour notre économie : prouvons-le enfin en agissant !
2. Reconnaissons enfin les logiques de « destinations touristiques » dans les processus de décision publique
3. Adaptions le maillage administratif territorial à la réalité de l'économie touristique et non pas l'inverse
4. La désignation d'une collectivité « chef de file » du tourisme, de manière uniforme sur tout le territoire national, ne résoudra pas les problématiques de « doublon » et pourrait renforcer davantage la concurrence entre les échelons
5. Parvenons à une spécialisation progressive de la compétence « tourisme » entre les différentes collectivités territoriales en fonction de leur force de frappe et de leur légitimité touristique : « qui fait quoi ? »
6. Privilégions un tourisme pragmatique autour des missions de proximité au service des visiteurs, mises en œuvre depuis des décennies par les Offices de Tourisme (accueil, animation, promotion...)
7. L'« intercommunalisation » généralisée du tourisme, au niveau local, n'est pas la solution « miracle » : privilégions le cas par cas et la diversité des situations sur le terrain
8. L'appréhension du tourisme au niveau intercommunal doit être associée à la construction d'un véritable projet touristique de destination, lancé à la suite d'une réflexion stratégique globale
9. La rationalisation intercommunale ne doit pas occulter la nécessité d'un maillage territorial de l'accueil sous toutes ses formes
10. Réformons la taxe de séjour en réfléchissant à son extension, à la révision des taux actuels, et au renforcement des moyens de recouvrement et de contrôle



Offices de
Tourisme
de France

Fédération Nationale

11 rue du Faubourg Poissonnière – 75009 Paris

Tél. : 01 44 11 10 30 - Fax. : 01 45 55 99 50