

LOI NOTRe ET OFFICES DE TOURISME

UNE OPPORTUNITÉ POUR ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES VERS UNE MEILLEURE STRUCTURATION TOURISTIQUE



La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, appelée «Loi NOTRe», poursuit la dynamique communautaire engagée depuis la fin des années 1990. Une nouvelle cartographie des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) verra le jour en 2017, due au relèvement à 15 000 habitants de leur seuil obligatoire de constitution (hors zone de montagne et à faible densité).

De plus, des nouvelles compétences obligatoires en lieu et place des communes seront transférées aux intercommunalités dont le tourisme, sous le libellé «Promotion du tourisme dont la création d'Offices de Tourisme» au 1^{er} janvier 2017.

Le tourisme, activité économique essentielle au développement local, a d'ores et déjà accompagné la montée en puissance des intercommunalités sans obligation légale : 61 % des Offices de Tourisme agissent aujourd'hui dans le cadre d'un périmètre intercommunal ou intercommunautaire (plusieurs EPCI).

Toutes ces prises antérieures de compétence tourisme par les EPCI ont permis de développer une expérience du regroupement des Offices de Tourisme au sein de notre réseau, présentée d'ailleurs lors des différents événements d'Offices de Tourisme de France.

Des méthodologies et des pratiques ont émergé : organisation en Office de Tourisme principal et en Bureaux d'Information Touristique, réintégration et requalification du personnel, financement redistribué dont la taxe de séjour intercommunale... Le transfert obligatoire du tourisme aux EPCI, combiné à la nouvelle cartographie, a des impacts sur l'organisation des Offices de Tourisme qui sont à ce jour exclusivement communaux.

Les Offices de Tourisme et les équipes devront s'adapter à de nouveaux périmètres de compétence, à de nouveaux élus et à une nouvelle administration territoriale.

Objectifs du document :

- Préciser le **positionnement d'Offices de Tourisme de France®** vis-à-vis de certaines dispositions de la loi NOTRe, sujettes à différentes interprétations
- Fournir aux Relais Territoriaux (départementaux et régionaux) d'Offices de Tourisme de France® une **base de travail commune en vue d'un accompagnement des Offices de Tourisme sur le terrain**
- Apporter des **clés de compréhension aux élus et à l'administration territoriale** (directeur général des services) des communes et EPCI pour une application de la loi à bon escient
- Proposer des **éléments de méthodologie pour réfléchir à une réorganisation touristique des territoires** basée sur la définition d'une stratégie et non par le simple prisme de la gouvernance (à aborder en dernier lieu)

QUE DIT LA LOI NOTRe ?

LES CLÉS POUR MIEUX COMPRENDRE

1 | LE TOURISME : UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE À CO-CONSTRUIRE



LA LOI STIPULE :

L'article 104 précise que le tourisme - au même titre que la culture, le sport, la promotion des langues régionales et l'éducation populaire - est **une compétence partagée entre les 3 niveaux** : région, département, couple intercommunalité/commune. Les mesures envisagées du chef de filât régional et la création d'un schéma unique de développement touristique régional ont été supprimées dans la version finale de la loi NOTRe.



NOTRE AVIS : UNE OCCASION RATÉE !

L'absence de législation sur la répartition des compétences en matière de tourisme ne doit pas occulter **le besoin indispensable de coordination, voire même de spécialisation, des missions de chacun des échelons**. Offices de Tourisme de France® réaffirme la nécessité de

définir des schémas uniques de développement touristique co-construits et partagés dans une logique de « destinations touristiques » dans le cadre notamment des *Conférences territoriales de l'action publique* (article L1111-9-1 du CGCT).

2 | « PROMOTION DU TOURISME DONT LA CRÉATION D'OFFICES DE TOURISME » : LA REDÉFINITION DE LA COMPÉTENCE TOURISME DU BLOC LOCAL (COMMUNES/INTERCOMMUNALITÉS)



LA LOI STIPULE :

Les articles 64 et 66 de la loi NOTRe inscrivent dans la **liste des compétences obligatoires des EPCI**, en lieu et place des communes membres, la **compétence « promotion du tourisme dont la création d'Offices de Tourisme »** dans le Code général des collectivités territoriales. Ces principes sont retranscrits dans le Code du tourisme à l'article L. 134-1.



LES PRÉCISIONS

Précision 1 : la « promotion du tourisme » est un terme générique global à ne pas confondre avec la simple promotion touristique

La « promotion du tourisme » doit être comprise **au sens de l'article L. 133-1 du Code du tourisme** qui désigne l'Office de Tourisme comme étant « *l'organisme chargé de la promotion du tourisme* » dont les missions complètes sont détaillées à l'article L. 133-3.

Précision 2 : la compétence tourisme : c'est quoi au juste ?

Si l'exercice au niveau local de la compétence tourisme diffère en fonction de la touristicité et des moyens financiers et humains, la compétence tourisme peut néanmoins se définir de manière hiérarchique de la façon suivante :

- 1 • **Organisation de l'accueil/information** : définition de schémas d'accueil et de diffusion de l'information dans une démarche de « conseil éclairé »
- 2 • **Coordination des socio-professionnels et des divers partenaires** du développement touristique local : accompagnement vers la qualité de la destination, observatoire du tourisme local...
- 3 • **Promotion touristique** : campagne de communication, créer un récit de destination, créer une marque territoriale, éditer du contenu, promouvoir la destination sur différents canaux, veiller à la e-réputation, à la stratégie sur les réseaux sociaux
- 4 • **Commercialisation** : ventes de séjours packagés, de visites guidées, de produits locaux, etc...
- 5 • **Ingénierie** : définition de la politique touristique de la collectivité
- 6 • **Gestion d'équipements touristiques collectifs** : camping, hôtel, piscine, port de plaisance, musée...

L'Office de Tourisme, au fonctionnement souple, est l'organe le plus à même d'exercer l'intégralité de ces missions.



NOS CONSEILS

Conseil 1 : exercer la compétence tourisme par délégation à un Office de Tourisme

L'économie touristique représente **une constellation d'acteurs publics, mais surtout privés**. L'Office de Tourisme constitue ce **cénacle de réflexions, d'échanges et de concertation** qui permet d'associer au mieux tous les acteurs locaux à la politique locale du tourisme en les mobilisant sur des actions communes.

D'autre part, **le développement touristique est un métier propre qui appelle des compétences précises et une forte réactivité**. C'est pourquoi, mieux vaut un organisme spécialisé avec du personnel formé et compétent, associé pleinement à la collectivité, qu'un service administratif intégré.

Conseil 2 : un statut juridique adapté aux missions et au territoire à structurer (Article L133-2 du Code du tourisme)

Une fois la stratégie touristique territoriale définie, le choix du statut juridique de l'Office de Tourisme qui la mettra en œuvre pour le compte de la collectivité est une question importante. Si la stratégie est portée sur l'animation, si elle est d'orientation commerciale, si elle intègre des équipements ou si elle comporte toutes les missions, on préférera l'association, l'EPIC, la SPL, la SEM (ou éventuellement la régie, mais à autonomie financière).

3 | LA TAXE DE SÉJOUR : RÉFLÉCHIR À L'ÉLARGISSEMENT DE LA ZONE DE COLLECTE



LA LOI STIPULE :

La **taxe de séjour a été réformée en profondeur par la loi de finances pour 2015**. Elle laisse le libre choix de la collectivité qui la prélève : soit la commune, soit l'EPCI. **La loi NOTRe n'apporte aucune modification** : l'EPCI peut prélever la taxe de séjour, mais une commune membre peut prendre une délibération contraire pour continuer à la percevoir (article L.5211-21 du Code générale des collectivités territoriales).



LES PRÉCISIONS

Précision 1 : l'Office de Tourisme, animateur de la taxe de séjour

L'intégration de l'Office de Tourisme dans la collecte de la taxe de séjour est un élément essentiel de la bonne gestion et de l'utilisation de la taxe. En effet, l'Office de Tourisme est l'organisme le mieux à même de recenser toute l'offre d'hébergements touristiques sur le territoire. L'Office de Tourisme peut jouer un rôle important dans la communication aussi bien au niveau des hébergeurs (guide pratique) que des visiteurs/habitants (communication sur la réalisation des actions et aménagements touristiques du territoire).

Précision 2 : les avantages de la taxe de séjour communautaire

Le prélèvement des recettes de la taxe de séjour au niveau intercommunal augmente généralement le volume grâce à un **lissage des différentes taxes de séjour communales préexistantes** ainsi que l'élargissement de l'assiette aux communes qui ne l'avaient pas instituée auparavant. Enfin, **les distorsions de concurrence entre hébergements de communes voisines sont ainsi gommées**.



NOS CONSEILS

Conseil 1 : la taxe de séjour doit suivre le transfert de la compétence pour être mieux redistribuée sur le territoire

Dans la logique d'un parallélisme entre compétence et financement, **la loi NOTRe incite à une perception de la taxe de séjour au niveau intercommunal**. Ensuite, par le biais d'une clé de répartition entre

les différentes communes, la taxe de séjour peut être redistribuée habilement en fonction des besoins de chacun (Offices de Tourisme, investissements touristiques communaux).

Conseil 2 : taxe de séjour et versement à l'Office de Tourisme

Le versement de l'intégralité ou d'une partie conséquente des recettes de la taxe de séjour à l'Office de Tourisme (obligatoire en cas d'Office de Tourisme constitué sous forme d'EPIC) est la **meilleure garantie de l'utilisation de la taxe à des fins touristiques** (obligation réitérée par la dernière réforme de 2015 à l'article R. 2333-45 du CGCT).

QUELLE ORGANISATION TERRITORIALE POUR LES OFFICES DE TOURISME ?

LES CLÉS POUR MIEUX LA DÉFINIR

1 LE NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF : UNE RÈGLE GÉNÉRALE ET DES AMÉNAGEMENTS

Règle générale :
Création d'un nouvel et unique Office de Tourisme communautaire, puis la transformation des anciennes structures en Bureaux d'Information Touristique

Article 68 : « A l'occasion du transfert de cette compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office [...] » (Article 134-2 du Code du tourisme).

Aménagement 1 : Offices de Tourisme des communes stations classées

Article 68 : « [...] L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut cependant décider, au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur du transfert de la compétence, de maintenir des offices de tourisme distincts pour des stations classées de tourisme, en définissant les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices de tourisme intercommunaux existant sur son territoire. » (Article 134-2 du Code du tourisme).

Aménagement 2 : « marques territoriales protégées »

Article 68 : « Lorsque coexistent sur le territoire d'une même commune ou d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre plusieurs marques territoriales protégées distinctes par leur situation, leur appellation ou leur mode de gestion, la commune est autorisée à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. » (Article 133-1 du Code du tourisme).

Précision 1 : Qu'est ce qu'un Bureau d'Information Touristique ?

Les Bureaux d'Information Touristique (BIT) n'ont pas d'existence légale : ils sont l'émanation de l'Office de Tourisme communautaire principal. Leurs missions portent essentiellement sur l'accueil et l'information des visiteurs. Il en existe déjà plus de 1 000 aujourd'hui en France émanant des 61 % d'Offices de Tourisme organisés d'ores et déjà au niveau communautaire ou intercommunautaire.

Le regroupement d'Offices de Tourisme ne doit pas mettre à mal le maillage de l'accueil de proximité sur des territoires parfois vastes. Une analyse préalable des flux touristiques pourra permettre de déterminer la nécessité de création nouvelle, de suppression éventuelle ou d'ouverture partielle de chaque BIT.

Au niveau juridique, ces BIT ne sont pas des Offices de Tourisme, mais vis-à-vis du visiteur, ces BIT peuvent bien évidemment afficher le logo et l'appellation « Office de Tourisme ».

Précision 2 : Offices de Tourisme distincts des stations classées ou des « marques territoriales protégées »

Ces Offices de Tourisme, bien que communautaires dans leur gouvernance, maintiennent l'intégralité de leurs prérogatives et leur stratégie globale de promotion spécifique à leur station ou à leur marque, en adéquation avec la politique touristique communautaire.

On peut désigner ces Offices de Tourisme distincts et donc non transformés en simples Bureaux d'Information Touristique de « communautaires à compétence territoriale limitée ».

NB : « la commune est autorisée à créer un Office de Tourisme » pour le cas des « marques territoriales protégées » signifie que cette autorisation est soumise à l'accord de l'EPCI détenteur de la compétence tourisme.

2 LES SCÉNARIOS D'ORGANISATION POSSIBLES

SCÉNARIO N°1 : L'ORGANISATION INTÉGRÉE

Décision de l'EPCI avant le 31 décembre 2016

- Création d'un nouvel et unique Office de Tourisme communautaire
- Dissolution de TOUS les Offices de Tourisme préexistants

Un Office de Tourisme principal

- Choix d'un nouveau statut juridique adapté au projet
- Reprise du statut juridique d'un Office de Tourisme existant

Précisions

- Le statut juridique est au libre choix de la collectivité. Sont à privilégier : l'association, l'EPIC, la SPL, la SEM ou, en dernier recours, la régie à autonomie financière
- Les représentants élus sont des élus communautaires
- Le siège social de l'Office de Tourisme principal : soit c'est celui de l'Office de Tourisme préexistant à la plus forte activité, soit l'EPCI peut décider d'un siège purement administratif, indépendant des bureaux d'accueil du public, pour ne pas privilégier une commune plutôt qu'une autre
- Le choix du nom de l'Office de Tourisme, appellation du territoire touristique ou de la destination, est stratégique en termes d'attractivité

Des Bureaux d'Information Touristique

Transformation des Offices de Tourisme préexistants en BIT (voire suppression ou création)

Les BIT sont des antennes émanant de l'Office de Tourisme principal (pas d'existence juridique propre)

SCÉNARIO N°2 : L'ORGANISATION À PLUSIEURS TÊTES

Décision de l'EPCI avant le 1er octobre 2016

Existence dans l'EPCI de stations classées

et/ou

Existence dans l'EPCI de sites disposant de «marques territoriales protégées»

Précision : La «marque territoriale protégée» doit être déposée par la commune concernée auprès de l'INPI (nouvelle notion introduite par la loi NOTRe se rattachant au Code de la propriété intellectuelle). Une procédure de dépôt spécifique pourrait être créée ultérieurement par l'Etat.

Choix de ne pas créer d'Office de Tourisme communautaire unique

Maintien des Offices de Tourisme des stations classées et des «marques territoriales protégées»

Précision : Les Offices de Tourisme ici gardent toutes leurs prérogatives (une harmonisation des statuts juridiques existants peut être nécessaire) : ils ne se regroupent pas ni ne deviennent de simples BIT. Ils sont en l'occurrence des Offices de Tourisme communautaires à compétence territoriale limitée.

Les Offices de Tourisme communautaires à compétence territoriale limitée

Gouvernance : modification des collèges «élus» au profit d'une majorité d'élus communautaires

Financement : transfert à terme de la taxe de séjour à l'EPCI avec clé de répartition entre les Offices de Tourisme et les communes, subventions aux OT provenant de l'EPCI...

LES SCÉNARIOS BIS :

On peut distinguer deux autres scénarios possibles :

Scénario 1 bis :

Transformation de l'Office de Tourisme communal (lorsqu'il est le seul existant au sein du territoire de l'EPCI) en Office de Tourisme communautaire agissant sur tout le territoire.

Scénario 2 bis :

Création d'un nouvel Office de Tourisme communautaire, en plus des Offices de Tourisme maintenus distincts des stations classées et des «marques territoriales protégées» (risque de doublon : besoin d'une répartition claire des rôles).

REMARQUE :

C'est désormais l'EPCI qui, au regard de la loi, est l'organe décisionnaire de l'organisation des Offices de Tourisme car détenteur de la compétence tourisme au niveau du bloc local. Les stations classées et les éventuelles «marques territoriales protégées» sont invitées, si pertinence il y a, à négocier avec l'EPCI le maintien de leurs Offices de Tourisme avant le 1^{er} octobre 2016.

ESSAI DE MÉTHODOLOGIE : LES CONDITIONS D'UNE MUTUALISATION RÉUSSIE

Le choix d'un scénario d'organisation des Offices de Tourisme ainsi que les moyens de mutualisation et de ressources, présentés précédemment, ne peuvent s'envisager qu'après avoir réalisé un véritable travail de fond.

Ce travail peut être réalisé à partir de l'exemple de méthodologie suivant. Elle peut notamment être la base de travail de la collectivité, des Offices de Tourisme et de leur Relais Territorial avec l'aide éventuelle d'un cabinet d'études externe.

1 Diagnostic préparatoire à la mise en place de la nouvelle organisation :

- Analyse du **territoire et du marché**
- Analyse des **compétences et missions** des différents acteurs concernés (Office de Tourisme, EPCI, communes...)
- Analyse des **ressources humaines**
- Analyse des **moyens techniques**
- Analyse des **moyens financiers**
- Cadrage du **projet de structuration** : objectifs stratégiques, actions prioritaires



Objectifs :

- Définir les **orientations et objectifs** touristiques pour les 3 ou 5 années à venir en partant de la réalité du terrain
- Disposer d'un **état des lieux** précis des modalités d'organisation au sein et entre les différentes structures (organisatrices et opérationnelles)
- Etablir les **points de consensus et de cristallisation** pour apprécier les marges de progrès

3 Mise en oeuvre de la nouvelle organisation :

- Fonctionnement de l'Office de Tourisme :
 - **Vie statutaire** : dissolutions éventuelles, composante des instances, répartition des collèges de représentants d'élus, de professionnels, etc...)
 - **Définition des compétences** et des éventuelles conventions d'objectifs avec la ou les collectivités
 - **Ressources humaines** : définition de l'organigramme (fiches de poste, statut(s) du personnel...)
 - **Locaux** : répartition et utilisation des moyens matériels et/ou besoin d'investissement
 - **Budget** : clé de répartition des financements notamment de la taxe de séjour, transfert de charges, compte de résultat prévisionnel
 - **Plan d'actions** : élaboration d'un plan d'actions sur la base des missions choisies



Objectifs :

- Affiner le projet présenté en phase 2
- Elaboration des documents opérationnels
- Prise de décision définitive

2 Définition du schéma opérationnel d'organisation (fournir des éléments pour la prise de décision) :

- **Missions du futur Office de Tourisme** : choix basé sur le diagnostic
- **Structuration juridique** (et dans certains cas contractuelle) : proposition de différents scénarii pour déterminer le plus adapté à la stratégie et aux missions choisies
- **Volet organisationnel** : Ressources Humaines (proposition d'un organigramme fonctionnel) ; moyens techniques (quel redéploiement ?) ; budget (modalités de financement, répartition des masses sectorielles, objectifs à moyens termes)



Objectifs :

- Proposer une **configuration adaptée** aux objectifs fixés
- Apporter des **éléments décisionnels**

4 Consolider la nouvelle organisation

- Evaluation de l'**organisation en place** (RH, plan de financement, actions menées)



Objectif :

- Déterminer un plan d'ajustement et d'amélioration si nécessaire

PENSER PROJET, PENSER STRATÉGIE AVANT GOUVERNANCE

LES ÉTAPES D'UN REGROUPEMENT RÉUSSI



NB : Offices de Tourisme de France® réaffirme l'importance de développer et de maintenir un réseau national d'Offices de Tourisme structurés, classés en catégories I, II ou III et intégrés dans des démarches de progrès (Qualité Tourisme ou autres...).



CONSEILS PRÉALABLES :

- Associer les personnel des Offices de Tourisme, experts de la destination, aux différents travaux pour de la transparence et de la réassurance
- Communiquer l'avancée des travaux à tous les acteurs locaux (élus, DGS, socio-professionnels)
- La restructuration prend du temps (10 à 18 mois) et nécessite la désignation d'un chef de projet pour la diriger (cette personne peut être un responsable ou autre de ou des Offices de Tourisme existants, généralement compétent dans le domaine. Un cabinet extérieur peut s'avérer nécessaire et intéressant)
- S'inspirer de regroupements d'Offices de Tourisme qui ont déjà eu lieu : d'ores et déjà 61 % des Offices de Tourisme sont regroupés au niveau communautaire ou intercommunautaire (plusieurs EPCI)
- S'appuyer autant que possible sur des éléments factuels (quantifiés notamment) pour alimenter la prise de décisions, plutôt que sur du ressenti



UN CALENDRIER SERRÉ

- **Avant fin 2015** : les préfets soumettent aux CDCI les projets de nouvelle carte intercommunale
- **Avant le 31 mars 2016** : approbation des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (majorité des deux tiers par la CDCI)
- **Avant le 31 décembre 2016** : publication des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale pour une prise d'effet le 1^{er} janvier 2017
- **Avant le 1^{er} octobre 2016** : délibération des EPCI sur l'organisation touristique et des Offices de Tourisme
- **1^{er} janvier 2017** : transfert effectif de la « promotion du tourisme dont la création d'Offices de Tourisme » aux EPCI

**L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE ET LE VISITEUR
AU CŒUR DE NOS PRÉOCCUPATIONS**

SE REGROUPER POUR SE REGROUPER : NON ! SE REGROUPER POUR SE RENFORCER AUTOUR D'UN PROJET : OUI !

Depuis l'adoption de la loi NOTRe fin juillet, Offices de Tourisme de France®, notre Fédération Nationale, est mobilisée pour faire entendre la voix des Offices de Tourisme.

Dans le cadre de sa collaboration étroite avec les services gouvernementaux, la stratégie d'Offices de Tourisme de France® s'est basée sur deux éléments :

- Faire préciser par le Gouvernement les dispositions sujettes à interprétation,
- Par le biais de nos Relais Territoriaux, de proposer à son réseau un accompagnement basé sur l'importance de la définition de projet et de stratégie, préalables à toute décision de réorganisation de la gouvernance des Offices de Tourisme.

Nous savons combien cette loi, organisant la compétence tourisme au niveau intercommunal, préoccupe légitimement certains Offices de Tourisme de tradition communale, issus des territoires littoraux, de montagne, ou les stations thermales.

Ce sont ces spécificités que nous avons d'ailleurs défendues à chacune de nos auditions parlementaires et gouvernementales, préalables à l'adoption de la loi, qui se sont déroulées depuis 2013.

C'est notamment grâce à la pédagogie d'Offices de Tourisme de France® et à son lobbying maîtrisé que le Parlement a modifié - au fur et à mesure du parcours parlementaire - le projet de loi initial en rajoutant par amendement :

- Le pluriel à « Offices de Tourisme » dans le libellé de la compétence que nous connaissons actuellement,
- Les deux aménagements pour les Offices de Tourisme : des stations classées et, en dernière minute, celui sur les « marques territoriales protégées ».

Gardons néanmoins à l'esprit que la mutualisation des moyens du tourisme au niveau local est une question qui a d'ores et déjà été mise en œuvre depuis plus d'une décennie grâce à l'intelligence et la volonté des élus et techniciens du tourisme.

Une expérience et des pratiques d'organisation se sont construites d'année en année qui ont été mises en lumière lors de nos congrès et séminaires depuis 2011.

Je suis convaincu que si les regroupements se réalisent à travers un vrai travail de fond débouchant sur de véritables stratégies touristiques territoriales, ils donneront une meilleure lisibilité, une force et une professionnalisme à notre réseau national, très hétérogène à ce jour.

Replaçons le visiteur et le développement local au cœur de nos préoccupations !

Avec tout notre dévouement,
Très cordialement

Jean BURTIN, président

