



LA PLACE DU TOURISME DANS LA NOUVELLE INTERCOMMUNALITE

Emmanuel BERTRAND

Note de synthèse à l'attention de :

- Monsieur le Président du SIVU.
- Monsieur le Président du CDT.
- Madame la Présidente de la Maison du Tourisme
- Monsieur le Député du Var.

- 1- Rappel chronologique des temps forts de l'intercommunalité (p2)**
- 2- La nouvelle répartition des compétences territoriales dans les E.P.C.I et son incidence sur le domaine du tourisme (p3)**
- 3- Focus « communautés de communes » et « syndicats » (p7 à 9 + p16 à 22)**
- 4- Le cas particulier des Pays (p11)**
- 5- Les mutations imposées par la loi SRU (p13)**
- 6- Questions-réponses sur la place nouvelle du tourisme dans une intercommunalité rénovée (p14)**

1- Rappel chronologique des temps forts de l'intercommunalité

1.1- L'intercommunalité de 1890 à 1999 :

1890 : création des « Syndicats de Communes et des SIVU ».

1955 : création des « Syndicats Mixtes ».

1959 : création des « Syndicats à Vocation Multiple et des Districts ».

1966 : création des « Communautés Urbaines ».

1970 : création des « Districts Urbains ».

1982 : lois de décentralisation.

1983 : création des « Syndicats d'Agglomération Nouvelle ».

1988 : création des « Syndicats à Vocation Multiple et Optionnelle ».

1992 : loi ATR : création des « Communautés de Communes et des Communautés de Villes ».

2.2- L'intercommunalité depuis 1999 :

1999 : loi de simplification de l'intercommunalité (du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement) :

-renforcement des « Communautés de Communes ».

-création des « Communautés d'Agglomérations ».

-suppression des « Districts » au profit des « Communautés d'Agglomérations » (au 01.01.2002).

-suppression des « Communautés de Villes » au profit des Communautés de Communes » (au 01.01.2002).

1999 : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (du 25 juin 1999, dite loi Voynet).

2000 : Loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (du 13 déc.2000).

2- La nouvelle répartition des compétences territoriales dans les EPCI* et son incidence sur le domaine du tourisme

La volonté du législateur est de simplifier la coopération intercommunale en l'organisant autour de quatre types d'EPCI : les Communautés d'Agglomération, les Communautés Urbaines, les Communautés de Communes et les Syndicats.

2.1 - Les Communautés d'Agglomérations (loi du 12 juillet 1999)

Cette forme d'EPCI existe depuis 1999. A la fin 2001, 90 Communautés d'Agglomérations s'étaient formées. Il s'agit d'un ensemble de communes de plus de 50.000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants.

2.1.1 - Condition de création

Elles sont créées sans limitation de durée ; la procédure est la suivante :

- demande de création par un ou plusieurs conseils municipaux, après avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale.
- le Préfet statue sur le périmètre dans les deux mois.
- les communes concernées ont trois mois pour se prononcer.
- si la majorité qualifiée est atteinte, arrêté de création de la Communauté d'Agglomérations.

2.1.2 - Compétences

La Communauté d'Agglomérations exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

Compétences obligatoires :

***Aménagement de l'espace**, comprenant :

- schéma directeur et schéma de secteur, création de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.
- gestion des transports urbains.

***Développement économique**, comprenant :

- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, **touristiques**, commerciales, tertiaires, artisanales, portuaires, aéroportuaires, d'intérêt communautaire.
- actions de développement économique d'intérêt communautaire.

(*) EPCI : établissements publics de coopération intercommunale.

***Politique de la ville**, comprenant :

-dispositifs contractuels de développement urbain, développement local, insertion économique et sociale d'intérêt communautaire.

-dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

***Logement**, comprenant :

-programme local d'habitat.

-politique du logement social et actions en faveur des personnes défavorisées.

-amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

Compétences optionnelles (trois compétences sur les cinq au moins à exercer) :

-Eau.

-Assainissement.

-Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

-Protection et mise en valeur du patrimoine et du cadre de vie
(dont pollution de l'air ; nuisances sonores ; déchets).

-Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

2.1.3 - Incidence de la création d'une Communauté d'Agglomérations sur la politique touristique des communes membres :

Dans le cadre de la Communauté d'Agglomérations, le tourisme fait partie des compétences obligatoires ; c'est donc bien d'un transfert de compétence de la commune (ou, sous certaines conditions, d'un syndicat de communes préexistant - SIVOM - SIVU - Syndicat Mixte) vers la Communauté d'Agglomérations dont il s'agit, avec exercice de plein droit par cette dernière des compétences transférées en lieu et place de la commune. La définition de l'intérêt communautaire est du ressort du Conseil de la Communauté.

Néanmoins, le texte laisse une place à un niveau d'interprétation différent (nous y reviendrons dans le § 5), concernant :

-la possibilité, pour la Communauté d'Agglomérations, de transférer à un Syndicat Mixte, préexistant ou créé pour l'occasion, certaines de ses compétences.

-l'interprétation de la notion d'intérêt communautaire et la formulation précise des blocs de compétence transférés à l'intercommunalité.

2.2 - Les Communautés Urbaines

Les Communautés Urbaines existent depuis 1966 ; elles concernent les ensembles de communes de plus de 500.000 habitants ; elle sont au nombre de 12 sur le territoire national.

2.2.1 - Conditions de création

Nous n'y reviendrons pas car il s'agit des même conditions que pour les Communautés d'Agglomération.

2.2.2 - Compétences obligatoires

-Développement et aménagement économique, social et culturel :

Il comprend les mêmes compétences que pour les Communautés d'Agglomération, (**dont la création, l'entretien, l'aménagement et la gestion de zones d'activités touristiques**), auxquelles se rajoutent :

-la construction, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux, ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs. Mais contrairement aux Communautés d'Agglomérations, cette compétence est obligatoire.

-les lycées et collèges (sous certaines conditions).

-Aménagement de l'espace :

Mêmes compétences que pour les Communautés d'Agglomérations auxquelles se rajoutent : le programme d'aménagement d'ensemble et la détermination des secteurs d'aménagement du code de l'urbanisme.

-Le logement :

Mêmes compétences que pour les Communautés d'Agglomérations.

-Politique de la ville :

Mêmes compétences que pour les Communautés d'Agglomérations.

Gestion des services d'intérêt collectif :

-Assainissement et eau.

-Cimetières et crématoriums.

-Abattoirs, abattoirs- marchés et marchés d'intérêt national.

-Services d'incendie et de secours.

2.2.3 - Incidences de la création d'une Communauté Urbaine sur la politique touristique des communes membres.

Pour les Communautés Urbaines comme pour les Communautés d'Agglomérations, la compétence touristique fait partie des compétences obligatoires et soulève les mêmes questions quant à la définition des blocs de compétence transférés à l'intercommunalité.

Dans ce cas aussi, le texte laisse une place à un niveau d'interprétation différent (nous y reviendrons dans le § 5), concernant :

-la possibilité, pour la Communauté Urbaine de transférer à un Syndicat Mixte, préexistant ou créé pour l'occasion, certaines de ses compétences.

-l'interprétation de la notion d'intérêt communautaire et la formulation précise des blocs de compétence transférés à l'intercommunalité.

3 - Focus sur les Communautés de Communes et les syndicats intercommunaux

La Communauté de Communes est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave ; il en existe actuellement 1600.

Elle peut être formée pour une durée déterminée ou indéterminée.
Il n'y a pas de seuil minima d'habitants pour qu'elle soit constituée.

3.1 - Conditions de création

Elles sont identiques à celles de la Communauté d'Agglomération.

3.2 - Compétences

Les compétences obligatoires ou optionnelles varient suivant le choix d'opter ou non pour la taxe professionnelle unique et par l'éligibilité ou non à la dotation globale de fonctionnement bonifiée.

Cette dernière suppose que le regroupement des communes constitue une population supérieure à 3.500 habitants et inférieure à 50.000 habitants - sauf clause particulière où la commune-centre compte moins de 15.000 habitants).

***Compétences obligatoires des Communautés de Communes simples**

-Aménagement de l'espace

-Développement économique (les zones portuaires et aéroportuaires, le tourisme, n'étant pas nominativement mentionnés).

***Compétences optionnelles des Communautés de Communes simples (au moins une des quatre)**

-Environnement :

Protection et mise en valeur de l'environnement.

-Logement :

Politique du logement et du cadre de vie.

-Voirie :

Création, aménagement et entretien de la voirie.

-Equipement :

Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Compétences obligatoires des Communautés de Communes en TPU

-Aménagement de l'espace.

-Développement économique :

Y compris aménagement, gestion et entretien des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, **touristiques**, portuaires ou aéroportuaire, d'intérêt communautaire.

*Compétences optionnelles des Communautés de Communes en TPU (soit au moins une des quatre suivantes)

-Environnement :

Protection et mise en valeur de l'environnement.

-Logement :

Politique du logement et du cadre de vie.

-Voirie :

Création aménagement et entretien de la voirie.

-Equipement :

Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

*Compétences obligatoires des Communautés de Communes en TPU éligibles à la DGF bonifiée (au moins quatre des cinq)

-Aménagement de l'espace :

Schéma directeur et schéma de secteur, aménagement rural, ZAC d'intérêt communautaire.

-Développement économique :

Y compris aménagement, gestion et entretien des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, **touristiques**, portuaires ou aéroportuaires, d'intérêt communautaire.

-Environnement :

Protection et mise en valeur de l'environnement.

-Logement :

Politique du logement et du cadre de vie.

-Voirie :

Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

(*) TPU : taxe professionnelle unique.

*Incidences de la création d'une Communauté de Communes sur la politique touristique des communes membres

En ce qui concerne les Communautés de Communes, on note que les conséquences dans le domaine du tourisme varient suivant que les communes optent ou pas pour une taxe professionnelle unique :

-Si elles n'optent pas pour la TPU, le contenu du développement économique, qui fait partie des compétences obligatoires, n'est pas précisé ; cela induit qu'il appartient aux communes de définir l'étendue du transfert qu'elles souhaitent prendre en charge, lors de la création de la Communauté de Communes. Si le tourisme ne figure pas dans la définition qu'elles adoptent, il restera du ressort des communes, en dehors de l'intercommunalité.

-Si elles optent pour la TPU, le tourisme devient de fait une compétence obligatoire et le principe de subsidiarité s'applique. Mais le transfert de compétences ne s'opère que sur la base, et sur la base seulement, du contenu exprimé (c'est à dire rédigé dans les statuts, lors de la création).

-Si elles optent pour une TPU éligible à la DGF bonifiée, le développement économique, (donc le tourisme) peut ou non faire partie des blocs de compétence que les communes vont choisir de transférer à l'intercommunalité, puisque ces dernières doivent exercer quatre au moins des cinq blocs de compétences que nous avons mentionnés à la page précédente.

Comme pour les Communautés d'Agglomérations et les Communautés Urbaines, le texte laisse une place à un niveau d'interprétation différent (nous y reviendront dans le § 5 de l'étude) concernant :

-la possibilité, pour la Communauté de Communes de transférer à un Syndicat Mixte, préexistant ou créé pour l'occasion, certaines de ses compétences.

-l'interprétation de la notion d'intérêt communautaire et la formulation précise des blocs de compétence transférés à l'intercommunalité. Mais concernant les Communautés de Communes, contrairement au Communautés d'Agglomérations où seul le Conseil d'Agglomération est souverain, la formulation de ce qui est d'intérêt communautaire doit être avalisée par les Conseils Municipaux.

3.4 - Les syndicats

Les syndicats obéissent à une logique associative (transfert de tout ou partie), qui permet aux adhérents de choisir librement les compétences transférées, en évitant la logique fédérative des communautés (transfert de tout ou rien).

Si les syndicats intercommunaux (SIVU - SIVOM - Syndicats-Mixtes) ne sont pas, pour le moment, remis en cause, ont voit bien que le législateur, dans une logique de rationalisation, pousse le choix des communes vers les trois autres formes d'EPCI (les communautés), pour toute nouvelle création de structure intercommunale ou en cas de modification d'un syndicat existant.

Le législateur utilise deux arguments, même si certains sont de l'ordre du non-dit :

-l'incitation financière :

*par l'éligibilité à la DGF, ce qui n'est pas le cas pour les Syndicats.

*par la possibilité, pour les EPCI à fiscalité propre, de voter directement le taux des quatre taxes, d'être éligible à la DGF bonifiée, plus intéressante.

*par la possibilité de s'inscrire dans la démarche contractuelle et de bénéficier des contrats de plan, de pays, de villes, des contrats européens aussi.

*par la possibilité enfin, de percevoir la dotation de développement rural et le fonds de compensation de la TVA.

-le strict exercice du principe de subsidiarité, qui vient limiter considérablement le champ d'action des syndicats, dès lors qu'une autre forme d'EPCI est mise en place, sur tout ou partie du territoire couvert précédemment par le syndicat (Art L 5216.7).

Quand ils subsistent, les syndicats sont incités à se transformer en Syndicats Mixtes.

Enfin, dans le cas d'un Syndicat Mixte préexistant, couvrant le même périmètre qu'une communauté (mais aussi dans le cas d'un SIVU ou SIVOM se transformant en Syndicat Mixte par adhésion de la communauté à ce dernier), la communauté (urbaine, d'agglomérations, de communes) peut décider de transférer au Syndicat Mixte certaines de ses compétences.

Ce point est très important, car il peut éviter la dissolution de syndicats ayant fait la preuve de leur compétence, notamment dans le domaine du tourisme.

4- Le cas particulier des pays

4.1 - La création des pays

Dans un souci d'articulation des quatre échelons d'EPCI avec un territoire plus vaste, présentant une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie, la loi Voynet du 25 juin 1999, dans la lignée de la loi Pasqua du 4 février 1995, crée la notion de Pays.

Le Pays n'est pas un nouvel échelon territorial ; il doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale. Le Pays est une addition de communautés. Il ne s'agit pas pour le Pays de gérer et d'administrer un territoire délimité, mais plutôt d'enrichir l'intercommunalité existante en l'intégrant dans une démarche plus large, qui vise le développement durable d'un territoire pertinent.

En ce sens, le Pays doit être un lieu de réflexion, un véritable laboratoire d'idées aboutissant sur un projet commun de développement durable, qui lui donne accès à la possibilité d'une éligibilité dans le cadre des contrats de plan Etat / Régions.

Ce projet de développement durable est lui-même consigné dans une Charte comprenant :

-un rapport diagnostic sur l'état actuel du territoire du Pays, présentant l'évolution démographique, sociale, culturelle et environnementale sur vingt ans.

-un document sur les orientations fondamentales du Pays pour les dix ans à venir, avec la mise en place d'une évaluation de l'action conduite.

-des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

Il est à noter que le texte prévoit que les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme non compatibles avec la Charte seront mis en révision dans les trois mois suivant son adoption, préfigurant ainsi les nouveaux pouvoirs transférés à l'intercommunalité dans ce domaine par la loi SRU (cf § 4).

La Charte est adoptée par délibération des conseils municipaux ou par délibération des organes intercommunaux à qui ils ont délégué leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Chaque Pays se dote d'un Conseil de Développement composé de l'ensemble des forces vives du pays (représentants des milieux associatifs, culturels, économiques et sociaux).

Le Conseil en Développement est associé à l'élaboration de la Charte.

Enfin, le Pays peut choisir l'un des statuts suivants :

- EPCI à fiscalité propre (s'il s'inscrit dans le cadre du périmètre d'un EPCI existant).
- Syndicat Mixte.
- Groupement d'Intérêt Public de développement local (GIP).

4.2 - Incidence de la création des Pays sur la politique touristique des communes ou des groupements de communes membres.

Elle paraît difficile à évaluer à priori ; néanmoins chaque membre doit jouer la carte de la complémentarité avec le Pays pour pouvoir à la fois :

-faire en sorte d'être un apporteur d'idées pendant l'élaboration de la Charte (en ayant bien conscience que le tourisme est une activité transversale qui peut toucher plusieurs volets de cette dernière).

-faire entendre son point de vue sur des projets qui, même s'ils dépassent le périmètre géographique d'une commune ou d'un groupement de communes, ont néanmoins une incidence sur le territoire que l'élu représente.

-soutenir les projets phares et les faire inscrire dans le contrat de plan Etat / Région.

Ce n'est donc pas tant l'articulation entre le Pays et la Région qui peut poser problème (puisque cette dernière a vocation de coordonner les projets de l'ensemble des Pays et d'aider à leur réalisation dans le cadre des dispositifs contractuels).

Ce qui pourrait, à court terme, soulever de nombreuses questions, c'est d'un côté :

-l'articulation du tandem entre une intercommunalité, déjà en pleine mutation depuis 1999, et un Pays naissant.

-l'articulation à inventer entre le Pays et le Département, lieu où jusqu'à présent, était concentrée la majeure partie du pouvoir de décision et du financement de toute politique touristique dépassant le cadre communal ou intercommunal.

D'où l'importance des relations qui s'établiront entre les différentes instances intercommunales et la Commission Départementale de Coopération Intercommunale.

5 - Les mutations imposées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain

On ne serait pas tout à fait complet, concernant l'étude des principales mutations de l'intercommunalité depuis 1999 et de son incidence sur le tourisme, si l'on ne faisait pas cas du profond changement imposé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi Gayssot, qui vient renforcer encore l'étendue du pouvoir des EPCI.

5.1 - Les principales orientations de la loi SRU.

Jusqu'à présent, en matière d'urbanisme, l'intervention publique se basait sur un zonage de la ville qui permettait de traiter indépendamment un îlot, un quartier, sans le relier obligatoirement aux autres, et encore moins à d'autres communes.

La loi SRU rompt avec cette démarche.

Afin de promouvoir le développement durable d'aires urbaines plus cohérentes, de limiter l'expansion anarchique des villes, de permettre une meilleure mixité sociale, les questions du transport, de l'habitat, de la santé publique, de l'environnement, du cadre de vie, sont désormais prises en compte dans les documents d'urbanisme; ces derniers seront eux-mêmes plus transparents (car portés à la connaissance de la population et des associations), ce qui supposera de réels efforts de pédagogie et de concertation. Ils seront mieux contrôlés par l'Etat, qui renforce le pouvoir des Préfets.

Mais surtout, les documents d'urbanisme (et toutes les conséquences qui découlent d'une décision prise dans ce domaine) seront désormais élaborés par un organe de coopération intercommunal.

Le POS devient le Plan Local d'Urbanisme et les schémas directeurs deviennent des schémas de cohérence territoriale (SCOT), documents portés désormais par un EPCI ou un Syndicat Mixte. Ces documents intercommunaux doivent prendre en compte tous les aspects du développement durable d'une aire géographique plus vaste. Le développement de bassins économiques, comme l'aménagement durable du cadre de vie dans ces bassins, deviennent des compétences fondamentales pour les nouvelles structures intercommunales.

5.2 - Incidence de la loi SRU sur la politique touristique des communes ou des groupements de communes membres d'EPCI.

Les conséquences dans le domaine du tourisme seront très importantes, notamment pour la question de l'aménagement, de la mise en valeur et des règles d'urbanisme, applicables aux zones touristiques d'intérêt communautaire. Les décisions seront prises désormais à l'échelon intercommunal, dans le cadre des EPCI rénovés que nous avons décrits dans le paragraphe 2.

Les EPCI auront désormais les moyens de modifier profondément la perception, jusqu'à présent purement locale, de l'intérêt général en matière d'aménagement et de développement touristiques.

Ils pourront opposer à toute commune réfractaire, s'il y a lieu, la notion d'intérêt général, et tenter d'imposer leurs décisions, si la majorité qualifiée est atteinte (soit les deux tiers des voix du Conseil de la Communauté, sauf pour les Communautés de Communes où il sera nécessaire d'obtenir également l'aval du transfert par les deux tiers du Conseil Municipal, après la proposition du Conseil de la Communauté). D'où l'importance nouvelle à donner à une réelle concertation entre tous les acteurs de la vie du bassin (la « politis », au sens étymologique du terme).

6- Questions-réponses sur la place nouvelle du tourisme dans l'intercommunalité rénovée.

6.1 - Quelle était la situation avant 1999 ?

Avant 1999, depuis la loi Mouly qui n'avait jamais été remise en cause, même par les lois de juillet et décembre 1992, le lieu privilégié d'exercice de la compétence touristique était la commune, même si l'exercice de cette compétence était facultatif. La loi Littoral, la loi Montagne, le classement des stations, la perception de la taxe de séjour...plaçaient les communes au cœur du dispositif.

Ainsi, l'accueil, l'information et la promotion étaient les trois missions obligatoires d'un Office de Tourisme (quelque soit sa forme juridique), dès lors que la commune décidait de le créer et de lui déléguer cette compétence.

La gestion d'équipements touristiques, la coordination des professionnels, le conseil à la commune, voire, dans certains cas, l'animation, faisaient partie des missions optionnelles de l'OTSI.

Les lois de juillet et décembre 1992, renforcées en 2009-2010 par l'Article R 211-21 du code du tourisme ont par la suite élargi ce champ d'intervention en permettant à tout organisme local de tourisme :

***de commercialiser des séjours touristiques sur son aire géographique**, brisant ainsi une partie la ligne de séparation arbitraire entre l'information (confiée aux OTSI) et la réservation (confiée aux agences de voyages) qui prévalait jusqu'alors et avait largement montré ses limites (les agents de voyages ne vendant que très peu la France, du fait du manque de relais couvrant un territoire élargi et du fait du manque de produits attractifs et fiables). Fort heureusement, cette tendance s'inverse, grâce aux actions menées par plusieurs villes, intercommunalités, départements ou régions pilotes et aux liens de confiance qui se sont établis entre ces producteurs territoriaux et certains agents de voyages ou revendeurs de l'offre France.

***d'engager les premières actions touristiques à l'échelon intercommunal (avec l'émergence des pôles touristiques à partir du dixième contrat de plan) ;** des actions limitées certes, mais préfigurant néanmoins l'évolution future de l'affectation des crédits en faveur d'un développement touristique concerté à l'échelle intercommunale

Dans le cas où la commune souhaitait exercer sa compétence touristique de plein droit, elle avait la possibilité :

*** soit de gérer directement :**

- via une régie (dotée de la personnalité morale et financière).
- via un EPCI.

*** soit de déléguer,**

- via une association (loi 1901 ou 1908)
- via une SEML ou une SPL

Le choix s'est pendant longtemps majoritairement porté sur l'association (dans 80 % des cas), mais la donne a changé depuis 1992 et plus encore depuis la loi sur les SEM du 02.01.2002.

En effet, la loi du 23.12.1992, introduisant la possibilité pour un organisme local de tourisme de commercialiser des séjours sur son périmètre d'intervention, puis la loi Sapin, ont souvent mis en porte à faux les structures les plus performantes vis à vis de la notion de «but non lucratif», Pourtant, ces dernières remplissaient une mission d'intérêt général déserté par le secteur privé, car non rentable pour la structure qui le gérait (d'où des subventions accordées par les communes à leur OTSI ou à leur centre de congrès), mais parfaitement nécessaire à la vie de l'économie touristique locale.

De plus, les Chambres Régionales des Comptes, suivant l'évolution de la législation, ont été de plus en plus catégoriques, à partir de 1996, quant à la possibilité pour un Maire ou son Adjoint au tourisme de présider l'Office de Tourisme associatif de la commune, alors que la ville finançait pourtant la structure très majoritairement.

Un certain nombre de Maires se sont retrouvés à financer un organisme qu'ils ne contrôlaient plus que très partiellement, voire même dans quelques cas, un organisme qui était opposé à la politique touristique souhaitée par la ville.

D'où le choix, souvent fait, d'un retour à la gestion directe par le biais d'un EPIC, soit plus récemment d'un SPIC, avec toute la lourdeur de gestion qu'impliquent au quotidien ces formules, réellement mal adaptées à la souplesse de gestion requise par les nouvelles organisations touristiques, et qui handicapent les équipes professionnelles qui doivent la gérer.

D'autres élus se sont tournés vers la formule SEM, avec une très forte progression de leurs nombres ces dernières années, notamment dans les stations disposant de forts budgets ou d'équipements lourds à gérer. Les SEM ont eu, pendant un temps, mauvaise presse, du fait de certains cas limités de mauvaise gestion. Les cas problématiques se sont révélés dans le cadre de SEM mettant en jeu deux clauses financières particulières :

- la garantie d'emprunt, pour les SEM de construction et d'aménagement.
- le retour à meilleure fortune, notamment pour les SEM de gestion.

Si le programme était mal conçu ou mal géré, la commune pouvait en subir les conséquences sur ses finances locales, en remboursant les sommes en jeu.

Mais depuis la loi Sapin et ensuite la loi de modernisation du statut des SEM (du 02.01.2002) , et celles permettant depuis peu la création de SPL, **le cadre juridique des SEM, s'il est plus contraignant, permet réellement aux élus de disposer d'un outil efficace au service du développement touristique** des communes bénéficiaires, tout en évitant les dérives du passé. **Car désormais, les élus peuvent financer les missions d'intérêt général qu'ils imposent à la SEM, par le biais d'une rémunération de délégation de service publique, sans forcément fixer une part imposée d'autofinancement.**

Mais surtout, les communes, par le biais de la SEM, contrôlent l'outil qu'elles financent, car la collectivité publique est obligatoirement majoritaire au Conseil d'Administration.

Rappelons que dans le cadre intercommunal, c'est souvent l'EPCI qui suscite la création d'une SEM touristique, pour gérer des missions que ne lui permet pas de remplir son statut juridique, l'EPCI devenant dans le même temps l'actionnaire majoritaire de cette dernière. (c'est l'articulation entre un Syndicat Mixte et une SEM qui était souvent retenue).

6.2 - Quelles sont les causes réelles et les non-dits d'une réticence des instances locales à la mise en œuvre d'une intercommunalité touristique ?

Depuis 1999, les nouvelles lois de modernisation de l'intercommunalité ne changent pas fondamentalement la donne sur le fait de gérer ou de déléguer, ni sur la forme juridique des structures à qui l'on confie la gestion.

L'objectif principal des nouvelles dispositions est de déterminer un périmètre touristique viable, capable d'assurer un développement concerté, cohérent et durable.

Les réticences légitimes que les nouvelles dispositions soulèvent viennent :

-du changement de lieu (lié au principe de subsidiarité) où s'exercent désormais les grands choix stratégiques d'une politique touristique (l'intercommunalité et moins la commune), ce qui n'est pas sans conséquence sur les relations d'un Maire avec le tissu associatif. Or, ce dernier joue un rôle moteur dans la politique d'animation de la commune, puisque jusqu'à présent, il était au cœur du dispositif touristique.

-de l'imprécision qui demeure autour de deux notions très importantes pour le devenir des structures touristiques préexistantes (Syndicats d'Initiative, Offices du Tourisme, Organismes Locaux de Tourisme).

- *la définition de l'intérêt communautaire d'un site ou d'un équipement touristique.
- *la délégation de tout ou partie à l'intercommunalité.

Quelle avenir alors, pour les organismes locaux de tourisme ? Comment opérer les mutations de statuts sans ne léser personne ? Comment résoudre les questions liées au personnel ?

-des conséquences, pour les syndicats touristiques préexistants (SIVU, SIVOM, ou Syndicats Mixtes à compétence touristique), du transfert de l'intercommunalité touristique aux EPCI de la nouvelle génération.

-de la place particulière occupée dans un futur proche par les Pays et de la marche forcée imposée par l'Etat pour bénéficier des financements de la politique contractuelle.

-des questions liées à la fiscalité et à la supposée perte de l'autonomie financière :

- *fiscalité propre (EPCI), ou indirecte ?
- *problème lié à la perception et la redistribution de la taxe de séjour, dans le cas d'un passage à l'intercommunalité.
- *question liée à la dotation touristique, perçue par les communes classées avant 1993 (stations qui bénéficient encore de cette manne et ne souhaitent pas la partager dans le cadre de l'intercommunalité avec celles qui ne la perçoivent pas).

-enfin la question soulevée n'est-elle pas également celle du pouvoir de l' élu ?

Car l'intercommunalité est souvent perçue par les élus comme une supra-communalité. Une interrogation d'autant plus d'actualité que la question de l'élection au suffrage universel des représentants de structures intercommunales (qui ne semble pas faire l'unanimité), revient régulièrement et pourrait sembler diluer encore le pouvoir de décision de l' élu local, au cas où ce dernier n'occuperait pas un fonction-clé dans le dispositif intercommunal, à l'issue de cette élection ou de toute répartition des vices présidences.

6.3- Comment éclairer ces zones d'ombre ou comment favoriser l'émergence d'une intercommunalité adulte ?

Toutes ces réserves, auxquelles nous allons tenter d'apporter une réponse claire, dans le cadre légal des dispositions mentionnées dans les textes de lois, sont souvent dues à l'absence de pédagogie à l'égard de l'intercommunalité touristique.

Elles ne doivent pas masquer l'intérêt primordial de la participation des communes, par une adhésion volontaire et réfléchie, à une intercommunalité constructive, respectant les spécificités et la place de chacune des communes dans les choix stratégiques qu'elle opère et dans les actions qu'elle engage.

Quelle est l'ampleur réelle du mouvement d'intercommunalité dans le domaine du tourisme, depuis 1999 en France ?

La France compte aujourd'hui 24 000 communes liées par l'intercommunalité ; sept français sur dix sont aujourd'hui concernés. Or, les deux tiers des structures intercommunales ont des compétences statutaires englobant le tourisme. C'est dire l'ampleur d'un mouvement, qui s'accélère encore.

Il est nécessaire que les élus qui s'interrogent sur la nécessité d'une intercommunalité touristique, souvent les maires de stations classés (qui ne veulent pas, à juste titre, voir les efforts qu'ils ont consentis depuis des années se diluer dans une intercommunalité qui leur échappe), ou les élus des communes rurales (qui eux, à l'inverse craignent d'être asphyxiés par une intercommunalité dirigée par les communes phares), aient tous conscience que le mouvement est désormais irréversible.

Compte tenu de l'importance réaffirmée des structures intercommunales dans les politiques contractuelles, c'est paradoxalement le devenir des communes qui se mettent à l'écart de ce processus qui demain, posera problème.

Quel peut être l'intérêt d'une intercommunalité dans le domaine du tourisme ?

-Tout d'abord, éviter l'émiettement et l'anarchie des politiques publiques sur un même territoire, en favorisant leur cohérence par l'émergence d'un vrai projet à l'échelon d'un bassin géo-touristique. Le projet, basé sur le développement durable, doit être le fruit d'une concertation, d'une mise en commun des compétences de tous les acteurs ; il bénéficiera du concours financier de l'ensemble des communes.

-Eviter ensuite la multiplication des interlocuteurs et les redondances si fréquentes entre les structures, du fait de l'application du principe de subsidiarité.

-Favoriser l'articulation de la politique intercommunale avec les politiques départementales, régionales et nationales, ce qui permettra, en outre, de disposer de financements complémentaires dans le cadre de la politique contractuelle.

-Faire jouer la solidarité financière entre les communes au sein d'un même bassin.

-Rationaliser les coûts en les mutualisant ou en les fédérant sur le périmètre concerné (éditions - promotion - commercialisation - aménagements - gestion des équipements).

-Enfin, permettre une diffusion plus grande et plus homogène de l'information et valoriser l'image globale de la destination auprès du public.

Le projet touristique intercommunal et les actions qui en découlent devant être l'expression d'une synthèse entre deux données que l'on a souvent opposées à tort :

-demeurer compétitif sur un marché international qui se professionnalise (et offre de plus en plus le visage d'un village de vacances mondial), en favorisant l'émergence d'une destination touristique disposant d'une image forte à l'extérieur, d'une destination qui s'appuie également sur un réseau de professionnels fédérés (ce qui suppose de ne pas refaire l'erreur de dissocier l'information et la réservation, car une réservation découle souvent d'une bonne information).

-permettre le développement durable du territoire sans ne léser, ni son patrimoine, ni son environnement, ni ses communes rurales, ni ses villes ou zones touristiques phares, ni même et surtout, ceux qui vivent et travaillent dans la zone touristique concernée. Car une économie déséquilibrée, dont l'impact sur la vie de ses propres habitants comporte trop d'aspects négatifs, porte en elle la cause future de son déclin.

Le changement de lieu où s'exerce la politique touristique (de la commune vers l'EPCI) porte-t-il en lui le germe d'une perte d'identité du niveau communal ?

Bien au contraire, dans le cadre d'un périmètre plus cohérent et d'une gestion concertée, les petites communes pourront faire valoir leurs spécificités en disposant de moyens accrus, tout en bénéficiant de l'image forte des communes touristiques phares ; cela suppose qu'elles veillent à la mise en œuvre d'une meilleure répartition des flux touristiques sur le territoire de l'intercommunalité. Les nouvelles dispositions législatives, liant le développement économique et l'aménagement du cadre de vie au sein d'une même structure décisionnaire, le permettent désormais.

Quant aux communes phares, souvent victimes des problèmes liés à une hyper saisonnalité, elles pourront enrichir leur image, bien souvent monolithique, en proposant à proximité des activités complémentaires, moins standardisées, favorisant ainsi l'allongement de la durée des séjours sur l'ensemble du bassin.

Il est important de comprendre que la richesse d'une destination touristique est désormais perçue par les visiteurs comme étant la somme de ses diversités (on le voit très nettement dans le processus de fractionnement des séjours que l'on observe depuis vingt ans, démarche des visiteurs qui tend à favoriser la consommation d'activités touristiques très diversifiées d'un séjour à l'autre).

Pour répondre à la demande du marché, il est nécessaire de favoriser l'émergence d'une destination qui, si elle met en avant son image dominante pour susciter l'intérêt des visiteurs, enrichit également cette dernière de toute la diversité économique, culturelle, sportive, environnementale de l'ensemble de son territoire.

Quelle latitude laisse le législateur aux élus locaux, dans le cadre des nouvelles lois, pour déterminer les compétences touristiques qui sont d'intérêt communautaire et celles qui restent du ressort de la commune ?

Le législateur, s'il a pris soin de mettre en avant le principe de subsidiarité afin d'éviter les redondances, a laissé une marge très importante d'appréciation quant à la définition des compétences d'intérêt communautaire à transférer.

Pourtant, à première vue, dans une logique fédérative (celle des communautés), en vertu du principe de la délégation du tout ou rien, il suffit que les communes aient le tourisme comme compétence obligatoire (ou qu'elles aient voté, dans le cadre de leurs compétences facultatives, le transfert du tourisme à une structure intercommunale), pour qu'apparemment, l'ensemble des compétences touristiques soient transférées à l'EPCI.

Mais, en fait, si la part du tourisme que les communes souhaitent déléguer est déclinée autour d'une formulation précise (par exemple : tourisme : gestion des réservations d'hébergements, de la promotion sur les marchés prioritaires...), seules les compétences exprimées sont alors transférées.

Ce point est extrêmement important, car la discussion se porte alors sur la définition de ce qui est d'intérêt communautaire dans le tourisme et de sa formulation précise dans les statuts de l'EPCI. La majorité des situations conflictuelles proviennent essentiellement des formulations trop floues, qui, en voulant permettre un large consensus, finissent par produire l'effet inverse.

Mais une définition précise des compétences transférées suppose l'existence préalable d'un véritable projet touristique cohérent.

Ce sont les élus qui doivent déterminer ce choix, à l'issue d'une concertation avec l'ensemble des acteurs touristiques de la vie du bassin.

Le vote se fait ensuite dans le cadre de l'EPCI, à la majorité des deux tiers.

Quelles compétences touristiques faut-il transférer à l'intercommunalité ?

Nous sommes ici au cœur de la question : c'est aux élus de les déterminer, car les situations locales sont extrêmement variables d'un secteur à l'autre.

Dans le cadre d'une intercommunalité naissante par exemple, sur un territoire rural qui ne comporte pas de commune à forte identité touristique, on peut penser qu'il serait préférable de confier, dès le départ, toute la compétence touristique à l'intercommunalité.

En revanche, dans le cadre d'un territoire comportant déjà des stations classées, parfaitement organisées, on peut penser qu'elles ne transféreront dans un premier temps à l'intercommunalité que les compétences qui peuvent être rapidement mutualisées sans désorganiser tout le dispositif déjà mis en œuvre par la station. Mais à terme, le rapprochement doit être plus ambitieux.

Sans même parler d'aménagement touristique, des économies importantes d'échelle et de coût peuvent être réalisées principalement sur les éditions, la promotion et la commercialisation.

Mais là aussi, on peut pousser la logique plus loin et décider de détailler quelles sont, par exemple, les éditions d'intérêt communautaire et celles qui restent du ressort de la commune.

Le choix du nom que l'on donne aux structures à qui l'on délègue la gestion de tout ou partie du tourisme est important également, notamment dans le cas où ce nom a une signification juridique, déjà reconnue dans des textes de loi.

Par exemple, la création d'un Office de Tourisme intercommunal est exclusive de l'existence d'Offices de Tourisme communaux.

On peut alors modifier le nom de la structure (à l'échelon communal ou intercommunal) et décider de lui confier des missions complémentaires ou nouvelles.

Ces antennes ou points informations (ex-offices de tourisme ou syndicats d'initiative) peuvent aussi être conventionnés par l'office de tourisme intercommunal pour décliner, par exemple, sur le territoire d'origine l'accueil et l'information, ce qui permet de maintenir les équipes en place tout en bénéficiant des éditions et de la promotion, mutualisées à l'échelon intercommunal.

Au delà de ses quelques exemples, une méthode commune doit s'imposer pour la mise en œuvre d'une intercommunalité touristique.

Partir, dans un premier temps, du plus petit commun dénominateur (ce qui rassemble les communes) pour avancer ensuite vers le plus grand dénominateur commun possible (une politique touristique ambitieuse organisée dans le cadre du développement durable du territoire).

Plus le projet politique sera cohérent, plus l'intercommunalité touristique avancera rapidement, sans heurts, avec efficacité et pour le bien commun.

On a l'intercommunalité touristique que l'on mérite.

Quelle sera la place et le rôle futur du personnel déjà en place dans les structures touristiques, en cas de transfert des compétences ?

Tout d'abord un constat : les structures touristiques sont aujourd'hui plus en manque d'effectif que l'inverse. Le processus s'est encore accéléré avec la loi sur la réduction du temps de travail. Qu'elles soient gérées au niveau communal ou au niveau intercommunal ne remet pas en cause la nécessité de maintenir le personnel de base. Un texte récent de février 2002 prévoit qu'en cas de transfert de compétence, tout le personnel est également transféré à la structure intercommunale.

En ce qui concerne le personnel cadre, qui peut se poser la question légitime de son devenir au cas où toute la compétence touristique serait transférée à l'intercommunalité. Ici aussi, on peut poser un constat : vis à vis de l'importance du secteur du tourisme pour de nombreuses communes, mais aussi par rapport à la place du tourisme dans la balance du commerce extérieur de la France, on note un manque flagrant d'embauche de cadres dans le secteur du tourisme.

Or, avec les missions considérablement étendues qu'aura à gérer la nouvelle intercommunalité sont multiples (définition et mise en œuvre des projets, aménagement touristique, gestion d'équipements, promotion, conception des éditions intercommunales, suivi de la politique contractuelle...)

Les cadres déjà en poste pourront, soit trouver leur place dans le nouveau dispositif intercommunal, soit se voir confier des nouvelles missions de développement économique et touristique sur leur commune d'origine (comme par exemple, le management de la qualité, les études de clientèles, le tourisme d'affaires, l'évènementiel, ...), missions les plus intéressantes, auxquelles ils n'avaient pas forcément le temps de se consacrer auparavant, lorsqu'ils avaient à accomplir toutes les tâches de base liées à la gestion de l'Office de Tourisme.

Quelles sont les conséquences, pour les syndicats touristiques intercommunaux préexistants, de la création d'une communauté sur leur territoire ?

Deux cas de figure sont possibles :

Soit ils sont dissous, si leurs compétences sont transférées au nouvel EPCI.

Soit leur périmètre englobe au moins en totalité le périmètre de l'EPCI nouvellement créé, et, par adhésion de la communauté, le Syndicat peut se voir déléguer par le nouvel EPCI, la ou les compétences qu'il exerçait auparavant (dans ce cas de figure, un SIVOM ou un SIVU se transforme en Syndicat Mixte).

Cette solution a pour avantage de ne pas dissoudre le Syndicat, mais les élus doivent tenir compte de la perte des aides fiscales de l'état si ce choix est privilégié.

Quels sont les avantages et les contraintes d'une fiscalité intercommunale ?

-Concernant le choix de la fiscalité dans les communautés de communes, de nombreux Maires craignent de perdre leur autonomie financière en optant pour une fiscalité propre à l'échelon intercommunal.

Tout dépend de la façon dont on vit l'intercommunalité.

Si l'on considère que c'est une contrainte imposée par l'Etat, on a toujours le choix de conserver son autonomie financière, et l'on optera alors pour le maintien d'un syndicat ou la création d'une Communauté de Communes sans TPU.

Si l'on considère que c'est une chance, il est certain que le dispositif de TPU à DGF bonifiée mis en place depuis 1999 est très incitatif, car il donne à l'ensemble des communes beaucoup plus de moyens qu'elles n'en disposaient individuellement auparavant (tout en garantissant à chacune, au minimum, de recevoir de la Communauté le dernier montant de Taxe Professionnelle qu'elles avaient perçu, l'année précédent la création de la TPU). A chaque maire de défendre ensuite, dans le cadre du Conseil de la Communauté, les intérêts de sa commune pour les compétences qui sont transférées à la Communauté.

La dotation moyenne par habitant pour les Communautés de Communes à TPU bonifiée est en moyenne de 27 euros, contre 19.7 euros pour les Communautés de Communes en TPU, et 16.13 euros seulement pour les Communautés de Communes simples, soit une perte de 40% du financement complémentaire de l'Etat, si les communes souhaitent garder leur autonomie financière.
(Pour rappel, la dotation moyenne est de 38.57 euros pour les Communautés d'Agglomérations et de 69.70 euros pour les Communautés Urbaines).

La TPU constitue l'un des outils principaux de l'intercommunalité moderne. S'en priver est déjà un choix politique.

-Concernant la taxe de séjour, depuis 1999, cet impôt peut devenir intercommunal, si la majorité simple du Conseil de la Communauté le décide et en fixe le taux.

Le financement des Offices de Tourisme (dans le cas où ils demeurent communaux mais que la taxe de séjour est perçue par un EPCI), peut être retenu sur le produit de la Taxe Professionnelle Unique que récupère l'intercommunalité.

-Enfin, subsiste un réel problème concernant les communes classées avant 1993, qui perçoivent encore la dotation touristique, alors que celles qui se sont engagées dans un développement touristique depuis (et qui seraient éligibles à cette dotation selon les critères antérieurs), ne perçoivent rien. Dès lors, une bonne partie des 507 stations classées rebutent à voir cette dote se diluer dans une intercommunalité où des communes similaires n'amènent un financement équivalent au leur.

Même si cette question ne remet pas en cause la nécessaire solidarité financière entre les communes d'un même bassin, on peut comprendre le malaise qu'entraîne une telle situation.

Pourquoi ne pas envisager la création par l'Etat d'un fond de compensation qui permettrait une péréquation financière entre les communes concernées, dès lors qu'elles décident d'intégrer une intercommunalité à fiscalité propre ?

L'intercommunalité est la principale nouveauté institutionnelle de ces vingt dernières années ; elle oblige à repenser la place et le rôle de chacune des collectivités territoriales dans le dispositif général de la politique publique.

On ne peut ignorer aujourd'hui ce nouveau territoire de référence, lieu de décision et d'exercice de compétences aussi importantes que l'aménagement de l'espace, les transports, la culture, le sport, le développement économique, la gestion de l'urbanisme...

Le tourisme est l'une des composantes les plus révélatrices du niveau d'intercommunalité que souhaitent les communes, car c'est une activité transversale, qui touche de nombreux domaines de la vie d'un territoire.

Il n'échappe pas aux profondes mutations en cours depuis 1999, même si certaines d'entre elles paraissent précipitées, et que le mode d'emploi pour ce secteur d'activité n'est pas très explicite.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaités mettre en forme l'ensemble des données, souvent disparates, sur le tourisme et l'intercommunalité pour éclairer dans la mesure de nos connaissances, les questions liées à la place du tourisme dans la nouvelle intercommunalité.

La principale réflexion qui émane de cette approche, est que dans le domaine du tourisme, l'intercommunalité reste à inventer ; la marge de manœuvre laissée par les textes est importante ; le tourisme intercommunal sera ce que l'on en fera.

D'où la nécessité de fédérer nos compétences, pour assurer demain à nos territoires respectifs, un développement harmonieux et durable ou chacun des soixante-trois millions de français, comme chacun des soixante-seize millions de visiteurs étrangers qui parcourent chaque année le premier pays touristique du monde, trouveront la possibilité de s'épanouir.

La tâche est immense, passionnante aussi.

Car le but ultime de toute politique publique en matière de tourisme, est de contribuer, autant que possible, au bien être de ses visiteurs comme de ses ressortissants.

Merci de votre lecture attentive

«Dans le bonheur d'autrui, je cherche mon bonheur» (Corneille).

PS : cette étude est à usage pédagogique interne ; elle ne peut en aucun cas être diffusée ou utilisée par autrui à des fins commerciales ou de formation tarifée.

Emmanuel BERTRAND
Directeur

S.E.M Maison du Tourisme
Golfe de Saint-Tropez / Pays des Maures

Carrefour de la Foux - 4170 RD 98 A - 83580 GASSIN

Site d'information : www.visitgolfe.com

Site de réservation : www.resagolfe.com

Tél : 33 (0)4.94.55.22.00 - Fax : 33 (0)4.94.55.22.01



I) Avant d'imprimer, pensez à l'environnement