



Enquête

# LE TOURISME DANS LES TERRITOIRES DE PROJET



Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

À travers le tourisme, de multiples politiques et visions du territoire sont abordées et autant d'acteurs mobilisés : de la gestion des flux à la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, des enjeux économiques à la promotion d'une culture partagée. **L'enjeu de durabilité est également devenu un sujet incontournable lors de l'élaboration de politiques de développement touristique.** De plus, la crise sanitaire a rendu indispensable une **réflexion sur le modèle de tourisme** adopté à l'échelle d'un territoire et sa **résilience face aux aléas**. C'est pourquoi ANPP – Territoires de projet s'est emparé du sujet, afin de connaître les réflexions, politiques et actions des Territoires sur le sujet et de les accompagner au mieux vers le déploiement d'une politique touristique résiliente et durable.

Pour cette étude, un questionnaire a été administré par courriel à nos adhérents, embrassant la diversité des situations présentes à travers la France.

## Définition : Tourisme durable

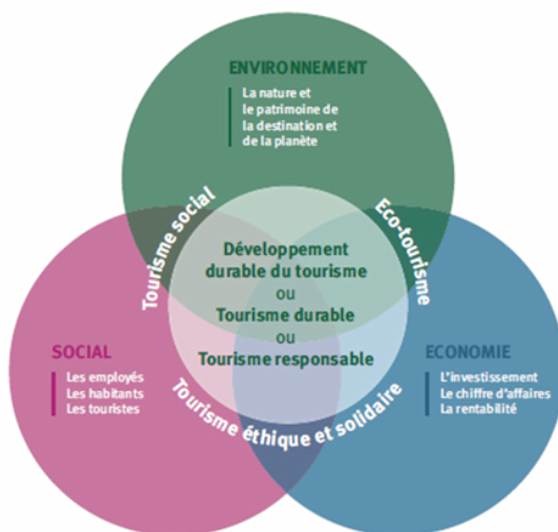
"L'intégration des principes du développement durable au tourisme nécessite de s'intéresser à l'ensemble des parties prenantes, afin de définir une autre forme de tourisme" (P.CALLOT,2009)

La **notion de tourisme durable** recouvre de nombreux domaines d'action. L'Organisation Mondiale du Tourisme le définit comme "*un tourisme qui tient pleinement compte de ses **impacts économiques, sociaux et environnementaux** actuels et futurs, en **répondant aux besoins** des visiteurs, des professionnels, de l'environnement et des communautés d'accueil*". L'organisation définit trois principes d'un tourisme durable :

- **Exploiter de façon optimale les ressources** de l'environnement qui constituent un élément clé de la mise en valeur touristique, en **préservant les processus écologiques** essentiels et en **aidant à sauvegarder les ressources naturelles et la biodiversité**
- **Respecter l'authenticité socioculturelle** des communautés d'accueil, conserver leurs atouts culturels, bâtis, vivants et leurs valeurs traditionnelles, et contribuer à l'entente et à la tolérance interculturelles
- **Assurer une activité économique viable sur le long terme** offrant à toutes les parties prenantes des avantages socioéconomiques équitablement répartis, notamment des emplois stables, des bénéfices potentiels et des services sociaux pour les communautés d'accueil, et contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté

Le tourisme durable n'est donc pas une notion abstraite, mais bien **une base de réflexion et une ligne directrice** de pratiques et de politiques publiques concrètes à mettre en œuvre sur le territoire.

SCHÉMA DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TOURISME



Source : Atout France

## La politique de tourisme : organisation et principaux axes

**Les Territoires de projet accordent une place importante au tourisme et 90 % d'entre eux en font un axe structurant de leur stratégie territoriale.** Cette attention se traduit de différentes façons dans les projets de territoire.

Le tourisme se trouve ainsi inscrit dans plusieurs des thématiques traitées par les territoires — alimentation et circuits courts, développement économique, mobilité, arts et histoire, etc. — ce qui lui confère **un caractère structurant et transversal**.

**Il s'agit donc d'une porte d'entrée sur bien des sujets.** L'axe tourisme se décline également dans les différentes contractualisations avec l'État, la région, le département ou encore dans les dispositifs européens, en particulier LEADER.

---

## Focus : Compétence tourisme

Partagée entre les différents échelons de collectivités territoriales et l'État, la compétence tourisme est devenue obligatoire pour les EPCI, auxquels les communes ont transféré leurs prérogatives à compter du 1er janvier 2017. À l'échelle du bloc communal, elle recouvre ainsi :

- La compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (OT) ;
- La compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activités touristiques.

En ce qui concerne la promotion du tourisme, les collectivités ont le pouvoir de créer un office de tourisme qui s'acquittera de la mission. Cela n'étant toutefois pas obligatoire, elle pourra être réalisée par le service tourisme de l'intercommunalité, en l'absence d'OT. Quant aux Territoires de projet, **plusieurs communautés peuvent leur transférer la compétence >>**, dont la création d'un office de tourisme.

Cela étant, au titre de l'action touristique, les communes peuvent conserver la gestion des manifestations locales et d'équipements communaux d'accueil – camping, gîtes, bases de loisirs.

Si, dans **28 %** des cas, les Territoires de projet se sont vu transférer la compétence tourisme par les intercommunalités, **le pilotage reste généralement partagé**, entre Pays/PETR et EPCI. Les communes dans une moindre mesure et, dans quelques cas, la région ou le département sont également impliqués dans les projets. Une prise en main interdépartementale ou transfrontalière est également observée.

Le pilotage est donc rarement assuré à une seule échelle, et varie en fonction du sujet et des projets. Il en va en partie de même pour la mise en œuvre. **Le Territoire intervient notamment lorsque des projets sont mutualisés entre plusieurs EPCI**, ce qui est conforme à son **rôle de coordinateur** sur le territoire. Bien entendu, les communes, les offices de tourisme et les destinations touristiques prennent part à la mise en œuvre de la stratégie au niveau le plus local.

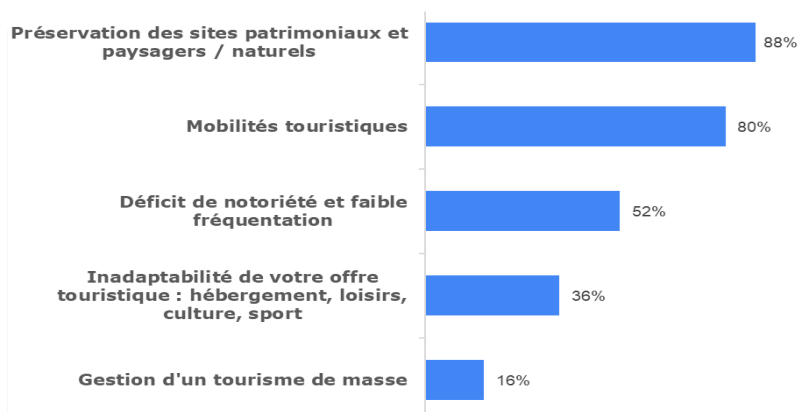
	Compétences obligatoires	Missions facultatives
<b>Commune/EPCI/ Territoire de projet</b> (via l'office de tourisme intercommunal ou le service tourisme)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crée, aménage, entretient et gère les zones d'activité touristique</li><li>• Création d'offices de tourisme</li><li>• Promotion</li><li>• Accueil</li><li>• Information</li><li>• Coordination des partenaires du développement touristique local</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestion d'équipements déléguée par les communes</li><li>• Taxe de séjour</li></ul>

---

Signe de **l'implication du politique sur le sujet**, un élu référent est désigné dans les trois-quarts des territoires interrogés, et un peu plus de la moitié ont créé une commission dédiée. **L'importance de la thématique se traduit en termes de possibilités d'intervention sur le territoire, de ressources** à capter et à mobiliser, **de liens** avec les acteurs économiques, associatifs et habitants, ainsi que la possibilité de « marquer le territoire » sur le temps long. S'il présente de multiples entrées techniques, le tourisme implique également une **vision du territoire et de l'identité** qui lui est liée, portée par les élus et leur programme politique.

## Les enjeux du tourisme pour les territoires

Les territoires sondés ont identifié plusieurs enjeux à prendre en compte lors de l'élaboration de leur politique de mise en tourisme. Parmi eux, on peut remarquer la prépondérance de **la préservation des sites** patrimoniaux et paysagers/naturels, de **la mobilité touristique**, ainsi que **la notoriété et la fréquentation**. Dans une moindre mesure, bien que tout à fait liée à ces préoccupations, **l'adaptation de l'offre touristique** au regard de l'hébergement, des loisirs, de la culture ou du sport est prise en compte.



### Préservation

Ainsi, la majorité des territoires a **conscience de la nécessité de préservation des sites mis en tourisme**. Cette question est abordée **de bien des manières** : au regard des **risques liés au dérèglement climatique**, de **l'impact direct des activités humaines**, dont l'activité touristique et les flux de visiteurs, sur la dégradation des sites, ou encore du **manque d'investissement** pour maintenir les sites en état.

Cependant, la plupart des Territoires de projet n'ont pas la nécessité de porter une action particulière à l'égard des espaces sensibles, du fait de leur faible fréquentation. D'autres sont, eux, davantage sollicités. Ainsi le **Pays de Langres** a mis en place le balisage et la surveillance des itinéraires et mène la réflexion avec la Maison Départementale du Tourisme, tandis que le **PETR Bruche Mossig** peut compter sur un chargé de mission Natura 2000 mutualisé entre les EPCI membres. La compétence d'autres structures, Parcs Nationaux ou Régionaux, l'Office Français de la Biodiversité et les gestionnaires de site, est avancée comme raison de l'implication limitée sur cette question.

### Mobilité

**Les mobilités touristiques** représentent un sujet d'attention pour **80 %** des Territoires sondés. Elles désignent **l'ensemble des déplacements réalisés par un touriste** sur une durée donnée et elles se composent des déplacements liés à l'arrivée/départ du territoire et les déplacements sur le territoire de visite. Les enjeux sont nombreux, qu'il s'agisse de **l'adaptation de l'infrastructure** routière aux volumes de flux de véhicules, au **stationnement**, à la **pollution** et au développement d'une infrastructure et d'une offre répondant à la **demande de mobilités non motorisées**. Connaître la mobilité des touristes et leurs besoins constitue donc le premier pas vers une politique adaptée. Le CEREMA a produit un [guide méthodologique à l'usage des collectivités >>](#), afin d'entreprendre ce travail.

### Notoriété/offre touristique

**Notoriété et offre touristique constituent les deux faces d'une même pièce**, la première justifiant le développement d'infrastructures d'accueil, de circuits touristiques et de **l'offre aux visiteurs**, tandis que la seconde contribue à **l'attractivité du territoire**.

L'attractivité est notamment abordée aujourd'hui au travers de la promotion territoriale. Celui-ci désigne *«la manière dont les pouvoirs publics utilisent les techniques de la publicité et de la communication pour **promouvoir leurs territoires**»* (F. BEUZE, J-B. BOURON, 2019). Dans le cas du tourisme, il s'agit de mettre en avant l'offre culturelle, patrimoniale, paysagère et naturelle du territoire, de même que les installations d'accueil du public et les formes de médiations qui sont proposées au visiteur.

Pour parvenir à une offre touristique cohérente, plusieurs enjeux sont à prendre en compte : la **compréhension des marchés touristiques** (identification des attentes, formation des personnels, communication de l'offre), la **satisfaction des touristes** (qualité des prestations, charte d'accueil), la **durabilité de l'activité** (E. LEROUX, 2012). Il est dès lors nécessaire pour le territoire d'**évaluer ses connaissances** et de **mettre en regard l'offre touristique avec chaque enjeu**. Attractivité et offre touristique constituent des éléments centraux aussi bien des questions de mobilité que de préservation. L'inquiétude autour de la fréquentation du territoire induite par des considérations tant économiques qu'environnementales et de planification, a porté les Territoires à mener l'analyse des flux touristiques .

Il est significatif que ces enjeux soient les premiers indiqués par les Territoires de projet, en ce qu'ils sont étroitement liés, parfois de manière contradictoire. On repèrera en effet la tension possible entre la préservation du patrimoine, les flux de visiteurs et le déploiement d'**infrastructures et de services à leur attention**. Sans être antinomiques, ces enjeux **ont vocation à être accordés au sein d'une politique touristique durable sur le plan économique, environnemental et social**. Sans aucun doute, la crise sanitaire a rebattu les cartes, renversant les priorités et modifiant tant les attentes et les pratiques des touristes que les politiques chargées d'y répondre.

## Pression sur les équipements et les sites

Enjeu découlant de l'affluence, du dimensionnement des équipements et des questions de préservation, la **gestion des déchets** ne fait pas sujet auprès des Territoires de projet répondants. En effet, ils évoquent une fréquentation trop faible pour dépasser les capacités d'absorption des exutoires. De la même manière, l'organisation des services publics en haute saison, parce que l'afflux de visiteurs est peu important ou parce qu'elle ne relève pas de leur compétence, est peu développée par les Pays et PETR interrogés. Toutefois, certains mettent en avant la nécessité de faire appel à un prestataire spécialisé en appui des techniciens pour la gestion des espaces verts tandis que de **nouveaux phénomènes de sur-fréquentation** sont expérimentés dans le Pays Pyrénées Méditerranée. Au regard de la diversité des Territoires de projet et du caractère très touristique de certains, des données manquent pour compléter ce tour d'horizon.

La mobilité touristique, ici entendue comme la variation de population entre haute et basse saison, constitue un point d'attention à l'heure de dimensionner les équipements, dans la projection des besoins de personnels techniques et les dispositifs de préservation des sites naturels. L'évaluation des impacts et des actions contribue à la prospective dans ce domaine.

## Évaluer l'impact du tourisme

L'évaluation des impacts du tourisme menée par les Territoires de projet s'intéresse avant tout à ses aspects économiques. La **taxe de séjour constitue le principal moyen d'assurer un suivi de la fréquentation**, avec les ventes de prestations et la fréquentation des offices de tourisme. Ces derniers, ainsi que les observatoires départementaux et régionaux du tourisme, fournissent la principale information à ce sujet. **Elle permet partiellement d'évaluer la pression démographique sur les sites naturels**, aussi mesurée à l'aide d'**éco-compteurs** plus fiables.

**L'évaluation de l'action des territoires en matière de tourisme est davantage fournie.** Elle **s'appuie sur l'écosystème d'acteurs du tourisme**, publics et privés, qui font remonter les données dont ils disposent. En sus des indicateurs de fréquentation, elle permet de **connaître les demandes des touristes**, leurs évolutions et les réponses qui leur sont apportées. Cependant, l'évaluation environnementale reste largement à déployer, en mobilisant notamment **d'autres indicateurs >>>** que ceux utilisés traditionnellement – mesure des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle d'une destination touristique, des consommations d'eau et d'énergie ou encore la production de déchets. **Ils offrent un outil de pilotage indispensable pour une politique touristique durable.**

## Focus : statut des offices de tourisme

Les "OT" des Territoires de projet ou office de pôle relèvent de statuts variés, en fonction des missions qui leur sont attribuées et de l'ouverture souhaitée aux acteurs du territoire.

### Statut associatif

De droit privé, l'association est administrée par un Conseil d'administration, au sein duquel sont représentés les acteurs du tourisme, mais aussi des élus, associations, professionnels et habitants du territoire. La taxe de séjour peut lui être affectée et la passation de contrat est soumise au pouvoir adjudicateur qui finance majoritairement l'association. Son fonctionnement est souple, plus autonome, et de nombreux OT adoptent cette forme.

### L'Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial – EPIC

Il s'agit d'un établissement de droit public, créé par l'autorité publique compétente. Un Comité de direction, composé d'une majorité de représentants des collectivités et de représentants des socioprofessionnels du tourisme, l'administre. La totalité de la taxe de séjour lui est reversée. En sus des missions d'accueil, d'information et de promotion, l'EPIC peut également gérer des équipements et vendre des prestations, telles que des visites de terrain ou des topoguides par exemple.

### La régie intercommunale

Elle se décline sous plusieurs formes : le Service public industriel et commercial (SPIC), au fonctionnement et aux règles identiques à l'EPIC ; le Service public administratif (SPA), dont le contrôle est davantage assuré par la collectivité et ne permet pas l'activité commerciale. La régie peut être dotée de la personnalité morale ou non. Cette seconde option ne favorise cependant pas la participation des acteurs locaux du tourisme, en ce que les décisions et les orientations stratégiques sont entièrement prises par la collectivité.

---

## La politique touristique face à la crise sanitaire

Les répercussions de la crise sanitaire sur l'activité touristique sont sans conteste, et ont notamment impacté les flux et caractéristiques des visiteurs, leurs attentes et les manières d'y répondre. Les Territoires de projet n'y dérogent pas, bien que leur expérience ne soit pas uniforme. On constatera que près de **90 %** d'entre eux ont noté une **modification de leur clientèle**. Sans surprise, **la part des visiteurs étrangers a fortement diminué, au profit des visiteurs locaux et nationaux**.

Ainsi qu'observé un peu partout en France, **la crise sanitaire a favorisé la "redécouverte" des destinations hexagonales**. Si la situation a pu bénéficier à certaines d'entre elles, comme les destinations de montagne qui ont vu le nombre de visiteurs augmenter à l'été (INSEE, 2020), d'autres, notamment les espaces urbains et plus particulièrement l'Île-de-France, ont subi des pertes sèches et n'ont pas bénéficié du tourisme de proximité en croissance qui a pu compenser l'absence de la clientèle étrangère par ailleurs.

Dans deux tiers des cas, **la recomposition de la clientèle s'est accompagnée d'une modification de ses attentes**, telles que perçues par les acteurs locaux. Les PETR/Pays relèvent ainsi une **appétence nouvelle ou réaffirmée pour les activités de plein air** et identifient l'attrait d'un tourisme "vert" ou "durable", selon les expressions employées. L'on identifie ici la réorientation des activités hors des espaces clos – musées, monuments historiques – due à la pandémie, conjugués à l'appréhension toujours plus large de l'urgence climatique.

Dans ce contexte, près de la moitié des enquêtés déclarent avoir réorienté leur stratégie touristique, la plupart sur un axe "tourisme durable". Pour certains, cela se traduit par la valorisation des circuits courts, l'accompagnement des prestataires, voire l'élaboration d'un schéma directeur de développement maîtrisé et responsable des activités de pleine nature. Pour mettre en œuvre ces nouvelles orientations et soutenir le secteur, les acteurs du tourisme peuvent s'appuyer sur les [dispositifs conjoncturels déployés par l'État >>](#).

## Quelle(s) politique(s) pour un tourisme durable ?

Si la crise sanitaire a pu accentuer l'orientation vers le tourisme durable, la demande et sa prise en compte par les acteurs du territoire préexistaient à 2020. Sans qu'il s'agisse d'un changement de stratégie, une large majorité des Territoires de projet interrogés affirme avoir engagé des actions en ce sens. Toutefois, le chemin à parcourir reste long, ainsi que nous l'indiquent les **65 %** de répondants qui ne considèrent pas mener de politique spécifique favorisant un tourisme durable. La **dépendance aux grandes infrastructures de certaines activités, aujourd'hui encore vitales à l'économie de certains territoires**, comme le ski, est également évoquée comme un frein à cette politique. À l'inverse, d'autres mettent en avant **des démarches impliquant le logement, les mobilités et l'intégration des producteurs locaux**, ou encore la **diversification des activités** vers le tourisme quatre saisons.

### Des outils à disposition des Territoires

Parmi les outils disponibles pour accompagner l'entrée et l'approfondissement de la politique de tourisme durable, les labels sont assez peu mobilisés dans les Territoires de projets enquêtés. Néanmoins, **l'obtention de labels**, tant pour les Territoires de projet que les acteurs locaux du tourisme, **représente un gage auprès de la clientèle et des partenaires**, permettant à leurs démarches de gagner en visibilité et, parfois, de bénéficier de dispositifs d'aides de l'État. Il est d'autant plus intéressant d'y recourir que, bien souvent, le candidat à la labellisation est accompagné au fil du processus.

La labellisation agit non seulement comme un marqueur d'engagement et de qualité, mais aussi comme un outil de pilotage. Par ailleurs, seul un tiers des Pays/PETR déclare accompagner les professionnels du tourisme sur cette voie et aucun n'a eu recours par exemple au label [Agir pour un tourisme responsable >>](#). Pour autant, cela relève moins d'un manque de volonté que de la maîtrise de cet accompagnement par les Agences de développement touristique, les CCI, les Comités régionaux du tourisme ou les OT.

Malgré leur volontarisme sur la thématique du tourisme durable, l'engagement des professionnels du secteur n'est remarqué que par une moitié des Territoires interrogés et peu de précisions sont apportées sur la manière dont il se matérialise. **La formation** semble toutefois une piste empruntée, de même que sont relevées des actions sur la **mobilité douce** ou les **circuits courts dans la restauration**. Davantage d'animation de la thématique dans l'écosystème économique, ainsi qu'un **accompagnement accru à la définition d'une offre en cohérence avec les orientations du tourisme durable** seraient des moyens de faire évoluer cette situation. Pour cela, de nombreuses ressources en ligne d'[Acteurs du tourisme durable >>](#), du CEREMA et bien d'autres sont mises à disposition des collectivités et des acteurs privés marchands et non marchands du secteur. L'aide à la connaissance et à la réalisation de l'ADEME, via son [Fonds tourisme durable >>](#) constitue également l'un des leviers d'action.

### S'ouvrir à tous les publics et les engager dans un tourisme durable

Les touristes sont eux aussi incités à s'insérer dans une pratique durable, notamment à travers leurs choix de mobilité. Environ **60 %** des sondés font état du **développement et du renforcement de l'usage du vélo**. **L'aménagement de voies cyclables**, la **définition d'itinéraires touristiques** et le développement de la location de vélos font partie de la panoplie des solutions déployées, articulant action publique et offre commerciale. La **sensibilisation à la culture locale** apparaît également comme l'un des leviers de promotion et de la préservation du territoire. Les visites thématiques et les ateliers, les guides et les événements culturels invitent à **prendre en compte les enjeux de préservation du patrimoine**, bâti et naturel, et la nécessaire implication de toutes les parties prenantes. Cette dimension culturelle est constitutive de l'approche durable du tourisme, en ce que celui-ci doit s'intégrer au territoire et respecter son authenticité et sa spécificité socioculturelle. La labellisation Pays d'art et d'histoire s'inscrit dans cette dynamique.

Par ailleurs, [l'inclusivité de tous les publics >>](#) est également un maillon du tourisme durable. Un tiers des Territoires de projet aborde le sujet et met en avant l'adaptation des équipements d'accueil et de loisir. Pour certains, cet engagement se traduit par la labellisation Tourisme & Handicap.

Enfin, la **médiation numérique** est aujourd'hui un outil plébiscité par les touristes. Si la moitié des Territoires de projet déclare en déployer, peu de précisions sont apportées sur leur usage dans le cadre de la sensibilisation à la protection de l'environnement et la promotion du patrimoine. Les bornes interactives ou les circuits numériques proposés sur les principaux sites du territoire enrichissent l'expérience des visiteurs en leur proposant un contenu additionnel, souvent ludique, leur permettant d'accéder à de nouvelles connaissances sur le lieu et de s'orienter en autonomie. Très présents dans les musées, ces outils digitaux sont cependant accueillis inégalement par les publics et présentent des niveaux de qualité disparates. La recherche d'un contenu pertinent et d'une expérience utilisateur satisfaisante doit se faire en co-production avec les premiers intéressés, publics et professionnels de la médiation.

## Le mot de la fin

*En définitive, le tourisme dans les Territoires de projet et sa durabilité sont des enjeux qui engagent des champs d'action et des acteurs variés. Qu'il s'agisse des mobilités, de l'infrastructure d'accueil ou de la préservation des sites, l'activité touristique et la politique locale qui l'oriente appellent à un dialogue intense entre le lieu, les habitants et les visiteurs. Ces trois catégories recouvrent autant l'espace géographique que ses acteurs, amenés à co-produire l'offre touristique à partir des besoins et des impacts avérés comme potentiels. Plusieurs strates territoriales interviennent dans ce processus de définition et de pilotage, chacune avec ses outils et son périmètre. La co-construction de la politique touristique représente ainsi un défi à relever pour assurer la pérennité de l'activité, la répartition des flux sur le territoire et le développement de nouveaux services cohérents avec les enjeux environnementaux. Pour ce faire, la mobilisation de toutes les ressources d'expertise, financières, labels et outils numériques, est nécessaire, afin de construire une offre adaptée au territoire. La route est longue, mais comme nous le disent Camus, Hikkerova et Sahut "concilier le développement durable et le tourisme est possible, dans la mesure où les acteurs économiques [et institutionnels] s'évertuent à prendre en compte la complexité du système dans lequel l'activité est inscrite".*



L'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP) représente et fédère les Pays, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les Territoires de projets, les GAL et leurs Conseils de développement, dans une démarche globale, stratégique et prospective. Elle a pour mission de mutualiser les expériences entre ces territoires et d'être le support d'un échange permanent d'informations et de bonnes pratiques entre eux, entre leurs représentants et ceux des collectivités locales, de l'État et des acteurs locaux.

L'Association accompagne ses adhérents dans leur action et porte leurs contributions auprès des pouvoirs publics à partir de la remontée des pratiques de terrain.

ANPP - Territoires de projet

22 rue de JOUBERT – 75009 PARIS

**Directeur de publication :** Michael RESTIER, Directeur

**Analyse réalisée par** Romain VILLION, Chargé de mission stagiaire

**Avec la participation de** Lisa LABARRIERE, Chargée de mission  
et Emma LESOUEF, Chargée de mission stagiaire



**TERRITOIRES DE PROJET**

[www.anpp.fr](http://www.anpp.fr)