

Note sur la loi MAPAM et le projet de loi NOTRe  
A propos du sort de la compétence TOURISME aux niveaux décentralisés.

Jean Claude MARQUIS  
UDOTSI 59  
24 octobre 2014

## I - Petits rappels d'histoire institutionnelle

L'organisation administrative territoriale de la France reposait sur le schéma conçu et mis en place à la suite de la Révolution française : à la base les communes, au dessus les départements et, pour les coiffer, l'Etat.

Ce schéma à trois niveaux a été de plus en plus critiqué parce qu'il traduisait une forte centralisation administrative et est resté figé dans le temps.

Les réflexions qui se développent sur la décentralisation et sur la construction de l'Europe vont progressivement définir les contours d'un nouveau schéma : à la base les intercommunalités, au dessus les régions et en haut l'Europe. Ce schéma tend à s'institutionnaliser – avec des hauts et des bas – dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle et – pour ce qui est de la décentralisation – dans le dernier quart du 20<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à aujourd'hui,... et demain !

En ce qui concerne la décentralisation administrative, le second schéma aurait du remplacer le premier. Tel n'est pas le cas et, au total, on a une sorte de pièce montée faite des communes, des EPCI, des départements, des régions, de l'Etat et de l'Europe. C'est le mille feuilles.

Il s'agit de le purger – au moins dans le domaine administratif - avec un choix affiché au profit des EPCI à fiscalité propre et à fort coefficient d'intégration, au profit de régions devenues « adultes » ; mais avec – ici sur le terrain politique - une mise en perspective difficile de la relation Etat/Europe.

Et aussi avec des incertitudes dans le débat sur l'étendue de la décentralisation, les rapports entre niveaux de collectivités et la distribution des compétences, le rapport urbain/rural, la question des moyens : les ressources financières et les ressources humaines, les économies d'échelle,... pour n'en citer que quelques unes.

## II - Un train de réformes

Qu'en est-il aujourd'hui et – pour ce que nous en savons – pour demain.

Nous savons qu'il y a une double pétition de principe : il y trop de niveaux territoriaux décentralisés et trop de collectivités (et EPCI) dans le même niveau. On ne s'y retrouve plus dans la distribution des compétences.

Nous savons qu'un double choix est fait de valoriser les intercommunalités et les régions. Dès lors, une partie du débat - mais une partie seulement – se pose en termes de vases communicants : ce que la loi donne aux uns, elle l'enlève aux autres. Mais pour quel bénéfice ?

En tout cas, la réforme crée une aspiration vers le haut en terme de définition et d'exercice des compétences administratives décentralisées ; au détriment, disent certains, de la proximité, au bénéfice, disent d'autres, de l'efficience, de l'efficacité, de la compétitivité. Au détriment, parfois, de la notion – classique – de service public. Au bénéfice attendu de simplifications et d'économies.

On peut illustrer tout cela à propos des tribulations de la compétence TOURISME telle qu'elle est « revisitée » dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (MAPAM) et dans le projet de loi du 18 juin 2014 relatif à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). En précisant que la loi MAPAM est du droit positif même si elle n'a pas encore tout son dispositif d'application, mais que le projet NOTRe ne commencera à être examiné au Parlement qu'en décembre ; donc, bien des choses peuvent encore évoluer (notamment, sur le sort des départements et la clause de compétences générale). Et, donc, A SUIVRE.

### III – L'évolution de la compétence tourisme

Jusqu'à la loi MAPAM, la compétence tourisme est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales (et établissements publics de coopération intercommunale), chacun dans le cadre fixé par la loi. C'est une compétence partagée, par opposition à la fois au principe de compétence exclusive (qui réserve la compétence à un seul acteur) et par rapport à la notion de chef de file (qui fait d'un acteur l'organisateur de la compétence).

Mais chaque niveau doit s'inscrire dans un ensemble cohérent qui respecte les prérogatives du niveau supérieur. D'où l'institutionnalisation de procédures de concertation, de coopération et de coordination qui se traduisent dans des contrats.

On estime qu'il s'agit là d'une manière d'apprendre à vivre ensemble entre les différents niveaux de collectivités et EPCI mais que ce n'est pas suffisant pour donner de la dimension et de la cohérence à une politique publique.

Les principales mesures réformatrices vont alors consister à réduire le nombre des régions (elles pourraient être 15 à compter du 1 janvier 2016. Au 23 octobre 2014, exécutif et parlement seraient d'accord sur ce chiffre, mais pas encore sur la carte. Voir, en particulier, le cas de l'Alsace. Les 2 assemblées sont d'accord de rassembler la Picardie au Nord Pas de Calais), à s'interroger sur le sort du département et à mettre en place une nouvelle carte de l'intercommunalité (à partir du 1 janvier 2016). Dans ce cadre nouveau les compétences vont être réorganisées (au plus tard pour le 1 janvier 2017).

### IV – Le rôle de la région.

Dans le cadre du projet de loi NOTRe la région est faite « chef de file » du tourisme à compter du 1 janvier 2016.

Il y a donc maintien de la clause de compétence partagée... ou presque.

Chacun - mais à l'exception de la commune - peut - ou doit - s'occuper de tourisme : EPCI, département, région et Etat.

Mais la région devient organisatrice. Elle a en charge les « modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de tourisme ». « Elle élabore le schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques. Le schéma précise les actions des collectivités, notamment en matière de promotion, d'investissement et d'aménagement touristique du territoire ».

Mais ce schéma est élaboré dans le cadre d'une conférence territoriale de l'action publique, c'est-à-dire en concertation avec tous les autres échelons de collectivités territoriales et de leurs groupements. « Le schéma régional de développement touristique tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence en matière de tourisme et est

adopté selon les modalités prévues aux V et VI de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales ».

A contrario il n'y a plus de schémas départementaux de tourisme ni d'autres schémas aux niveaux inférieurs, sauf à être de simples déclinaisons du schéma régional.

Par ailleurs, le Région n'est pas obligée d'exercer tout ou partie de cette compétence par un CRT interposé. Le projet de loi dit que la région peut créer un comité régional du tourisme qui prépare et met en oeuvre la politique touristique de la région.

Par ailleurs encore, le texte prévoit la possibilité d'inscrire au schéma régional la fusion d'organismes locaux de tourisme. « Le schéma prévoit notamment les modalités de financement et de mutualisation des services. Il peut prévoir la fusion d'organismes locaux de tourisme de la région, des départements, des communes et de leurs groupements. ». Prélude à des maisons régionales de tourisme intégrées ? De ce point de vue, la maison régionale du tourisme Nord Pas de Calais s'approche d'une expérimentation... par prétérition et anticipation.

Enfin, le projet de loi prévoit le transfert ou la délégation des compétences tourisme des départements vers les métropoles.

#### V - La réduction du rôle du département au profit des métropoles

D'abord un mot sur le sort des départements. Au 22 octobre, il ne s'agirait plus de les supprimer ni forcément d'en réduire le nombre. Selon Carlos da Silva, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, « on n'est plus dans une perspective de les supprimer, donc le débat législatif doit se concentrer sur la façon dont on redéfinit leurs fonctions » (Da Silva est le suppléant de M. Valls. JDD u 22 octobre 2014). Ce qui va néanmoins conduire à la suppression de la clause de compétence générale du département.

Le texte va définir aussi la possibilité pour les départements de fusionner. Sur un autre plan, il envisage également d'assouplir la procédure pour les départements qui voudront changer de région.

Revenons au tourisme. Des dispositions du projet de loi sont consacrées au transfert ou à la délégation des compétences tourisme des départements vers les métropoles. « Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, les groupes de compétences suivants : ...<sup>7°</sup> Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code du tourisme ».

La convention précise les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à la disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole. Toutefois, les conventions peuvent prévoir que des services ou parties de service concernés par un transfert de compétences demeurent des services départementaux et sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences ». La convention est signée dans les 18 mois à compter de la réception de la demande.

Dans l'état actuel de la réforme en cours, le CDT, pas plus que les offices de tourisme locaux ne devraient disparaître. Le texte permet de les mettre à la disposition de la métropole. Elle en assurera la gestion et pourra en créer de nouveaux.

## VI – Intercommunalité et métropoles

D'abord, qu'est-ce qu'une métropole ?

La loi MAPAM en distingue deux types : certaines ont créées directement par la loi Lyon, Aix-Marseille-Provence, Grand Paris). D'autres, dites « métropoles ordinaires », voient leur statut défini par la loi mais seront créées par décret en CE pour le 1 janvier 2015. Cette seconde catégorie est un mode d'intercommunalité pour les territoires de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants. C'est le cas de Lille (dont le sort est organisé par la loi pour tenir compte du fait que la métropole est transfrontalière) : 1 193 244 hab. au 1 janvier 2011 et 85 communes.

Quelles sont les compétences d'une métropole ?

Certaines sont soustraites aux communes. La métropole exerce de plein droit, au lieu et place des communes et de façon définitive, la compétence dans le domaine du développement, de l'aménagement et de la gestion des zones d'activité : la création, l'aménagement et la gestion de zones d'activité touristique ainsi que la promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.

C'est, sur ce sujet et dans cette mesure, une dépossession de la commune. Mais il n'est pas dit que la métropole peut supprimer des OT. En revanche, le schéma régional peut, lui, fusionner des organismes locaux de tourisme et pas seulement des OT.

Avec un bémol : « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées ».

La métropole a aussi des rapports avec le département. Ces rapports sont contractuels quant à l'exercice des compétences partageables. Ils supposent donc négociation entre partenaires. Comme on l'a dit plus haut, « Par convention passée avec le département, à la demande de celui-ci ou de la métropole, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences en matière de... : tourisme.

Cette répétition pour dire que la relation est construite de la même manière en ce qui concerne les compétences issues de la région. Par convention passée avec la région, à la demande de celle-ci ou de la métropole, la métropole exerce, à l'intérieur de son périmètre, au lieu et place de la région, les compétences exercées par la région en matière de développement économique, donc en matière de création, d'aménagement et de gestion de zones d'activité touristique et de promotion du tourisme.

Et la métropole est associée, en tout état de cause, à l'élaboration du schéma régional de développement touristique.

## VII - Intercommunalité hors métropoles

Dans les communautés de communes, la compétence tourisme n'est pas formellement identifiée dans les compétences qu'elles exercent.

Jusqu'alors, certains considéraient que le tourisme doit être rattaché à la compétence développement économique ou à celle d'aménagement du territoire, donc à la catégorie des compétences obligatoires. Sont sur cette position et ont fait ce choix les communautés pour lesquelles le tourisme est un gros enjeu à la fois de développement économique et d'aménagement du territoire (création et gestion d'équipements lourds, promotion).

D'autres considéraient que le tourisme est une compétence facultative. Ces communautés se sont intéressées au tourisme quand elles y ont vu un intérêt communautaire, ce qui signifie aussi que la compétence a pu être découpée ou partagée entre la communauté et les communes membres. Le plus souvent c'est la promotion qui apparaît d'intérêt communautaire.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit, à propos de la compétence tourisme, que « Une commune ou un EPCI peut, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant, instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé Office de Tourisme (Titre 1, Chapitre 2, article 3). A mettre en relation avec l'article 133 du Code du Tourisme : l'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le CDT et le CRT.

Le projet de loi NOTRe change la donne. Le projet de loi envisage le changement de lieu de l'exercice de la compétence tourisme à la base : la communauté de communes (avec bonification de la dotation globale de fonctionnement) et la communauté d'agglomération exercent de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme.

Il évoque aussi la possibilité de créer des offices de tourisme intercommunaux. Le texte précise que pour la prise de compétence des communautés de communes et communautés d'agglomérations, en matière de promotion de tourisme par la création d'un office de tourisme, les communes touristiques et les stations classées de tourisme sont maintenues et transformées en bureau d'accueil et d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de l'office de tourisme intercommunal.

On le voit, le projet de loi est loin d'être anodin. Il traduit non pas seulement une nouvelle étape de la décentralisation, mais une restructuration fondamentale de celle-ci avec une volonté d'accélérer un processus qui nécessitera encore d'autres étapes. Mais, à ce stade, il s'agit d'un projet !