

Réformes territoriales et exercice de la compétence tourisme par l'institution publique départementale française. Cas exploratoires de la Charente- Maritime et des Deux-Sèvres

*Territorial reforms and the exercise of tourism policy by the French
departmental public institution. Focus on Charente-Maritime and Deux-Sèvres*

Jérôme Piriou et Marie-Noëlle Rimaud



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/tourisme/2376>

DOI : 10.4000/tourisme.2376

ISSN : 2492-7503

Éditeur

Éditions touristiques européennes

Référence électronique

Jérôme Piriou et Marie-Noëlle Rimaud, « Réformes territoriales et exercice de la compétence tourisme par l'institution publique départementale française. Cas exploratoires de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres », *Mondes du Tourisme* [En ligne], 16 | 2019, mis en ligne le 01 décembre 2019, consulté le 09 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tourisme/2376> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/tourisme.2376>

Ce document a été généré automatiquement le 9 avril 2020.



Mondes du tourisme est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution
- Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Réformes territoriales et exercice de la compétence tourisme par l'institution publique départementale française. Cas exploratoires de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres

Territorial reforms and the exercise of tourism policy by the French departmental public institution. Focus on Charente-Maritime and Deux-Sèvres

Jérôme Piriou et Marie-Noëlle Rimaud

Introduction

- 1 En France, les lois de décentralisation, dites lois Defferre, du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983¹ ont organisé la répartition des compétences entre différentes institutions. Par cette décentralisation, le pouvoir central reconnaît une certaine autonomie à des collectivités que l'on qualifie de locales ou territoriales. Une compétence, dans le sens juridique du terme, comprend à la fois une aptitude légale à intervenir, ainsi que la mise en application de politiques dans des domaines d'intervention spécifiques (Pontier, 2012). Les collectivités territoriales historiques (communes, départements, régions) et les établissements publics de coopération intercommunale [EPCI] disposent, dans les faits, de compétences de plus en plus étendues et le mode de détermination des compétences a une incidence directe sur l'exercice de celles-ci. Ainsi, le troisième acte de la décentralisation s'est traduit par trois lois qui ont, d'une part, spécialisé les compétences des collectivités territoriales et, d'autre part, redéfini les périmètres spatiaux. La loi du 27 janvier 2014² sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », avait pour objectif de clarifier

l'exercice des compétences au niveau local. Le statut de métropole est créé, permettant à ces dernières d'intervenir dans la voirie départementale, dans les transports scolaires ou encore dans la promotion des territoires concernés. Puis, la loi du 16 janvier 2015³, relative à la délimitation des nouvelles grandes régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a marqué une étape importante dans le redécoupage des régions métropolitaines. En effet, l'article 1 de cette loi précise que 13 nouvelles régions se substituent aux 22 régions métropolitaines existantes sans modification des départements qui les composent. Cette loi a été complétée par la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République⁴, dite loi NOTRe. Ce dernier volet de la réforme territoriale désigne clairement les régions comme « chef[s] de file du développement économique [...], avec une compétence exclusive en matière d'aides directes aux entreprises » (Manier, 2015, p. 88). La loi NOTRe va également « modifier assez largement les attributions des structures intercommunales » (Marcou, 2015, p. 1043). Les EPCI font l'objet d'un redécoupage, dès lors que les communes rassemblées atteignent un seuil minimal de 20 000 habitants (contre 5 000 habitants auparavant), à l'exception des zones de montagne et territoires peu denses où le seuil minimal est fixé à 5 000 habitants, ou encore les intercommunalités récemment constituées d'un minimum de 12 000 habitants. Le département garde une orientation de garant des solidarités humaines et de la cohésion territoriale. Il est compétent « pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou la prise en charge des situations de fragilité, de développement social, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes âgées ou handicapées ; il assure également des compétences sociales et de solidarité territoriale, pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge » (Jourdan, 2016, p. 52). Dans ce contexte, le gouvernement français assume la priorité de faire des « économies d'échelles » et de « supprimer des doublons » (Chavrier, 2015, p. 1028). La suppression de la clause générale de compétence des départements, comme des régions, confirme la spécialisation des compétences de ces collectivités (Pontier, 2012). Le département et la région deviennent de ce fait des collectivités territoriales spécialisées (Jourdan, 2016).

- 2 Mais la compétence tourisme ne fait pas partie du périmètre d'attribution clairement accordé à une collectivité territoriale. En effet, la loi 23 décembre 1992⁵ portant sur la répartition des compétences dans le domaine du tourisme, dite loi Mouly, énonçait les rôles et les missions de chaque institution, à l'image d'une construction administrative très structurée par niveau hiérarchique (Michaud, 1995). Mais elle a été abrogée le 1^{er} janvier 2005⁶ au profit du Code du tourisme, dont l'article L 111-1 précise que « l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée ». Le législateur a jusqu'à présent maintenu cette situation de compétence partagée entre les collectivités territoriales, par la loi du 16 décembre 2010⁷ sur la réforme des collectivités territoriales. Par ailleurs, même si la notion de « chef de file » pouvait être séduisante, compte tenu de la multiplicité de structures et des contraintes financières et de gestion (Pontier, 2012), le législateur considère que l'État est responsable de la politique nationale du tourisme et les collectivités territoriales sont associées à sa mise en œuvre (Jégouzo, 2013). Ceci amène *La Gazette des communes* à titrer, en janvier 2017 : « Depuis la loi NOTRe, la compétence tourisme se divise entre coopération et compétition »⁸.

- 3 L'intérêt de cette recherche est d'examiner comment l'échelon départemental réagit aux réformes territoriales concernant l'exercice de sa compétence tourisme. En effet, même si l'exercice de la compétence tourisme n'est pas remis en cause pour les départements, les changements de périmètres spatiaux des régions et de certaines intercommunalités, ainsi que l'agrégation d'offices de tourisme en établissements de pôle intercommunaux voire intercommunautaires, requièrent des adaptations dans le paysage institutionnel touristique français.

1. L'institution départementale française et sa compétence tourisme

1.1. Le département, un niveau intermédiaire de plus en plus controversé

- 4 Le département a été créé suite à la Révolution française avec un découpage opéré selon le principe d'une limite spatio-temporelle d'une journée à cheval depuis le chef-lieu (Ozouf-Marignier, 1989). Il devient l'échelon supérieur aux communes, division du territoire hérité de la trame paroissiale (Delamarre, 1989). Puis, suite à un nouveau maillage, sont apparues dès 1956 les circonscriptions d'action régionales, avant une loi de 1972 qui a érigé la région en établissement public à vocation spécialisée (Bodiguel, 2006). Par l'acte I de la décentralisation, notamment par la loi du 7 janvier 1983, l'État est contesté dans l'exercice de ses compétences et dans sa souveraineté. En effet, le législateur de l'époque transfère une partie des compétences de l'État, comme l'aménagement du territoire, le développement économique ou encore la protection de l'environnement, aux communes, aux départements et aux régions (Bodiguel, 2006). Le département se retrouve donc à un niveau intermédiaire complexifiant sa justification d'existence :

Le problème qu'impose tout niveau intermédiaire est celui de la dépossession relative des niveaux inférieurs par le niveau régional, ainsi que celui d'une contradiction potentielle entre autonomie locale et régionale. (Chavrier, 2012, p. 88)

- 5 Un rapport, présenté le 23 janvier 2008 par la Commission pour la libéralisation de la croissance française sous l'égide de Jacques Attali, proposait la suppression du département pour simplifier le « mille-feuille territorial » (Manier, 2015, p. 84). Il faut préciser que l'échelon intercommunal a été conforté par la loi d'orientation du 6 février 1992⁹ sur l'administration territoriale de la république, complétée par plusieurs autres lois dans les deux décennies suivantes, et que les origines de l'intercommunalité remontent à la loi du 22 mars 1890¹⁰. Déjà sous la Troisième République, le choix est fait de rationaliser via l'intercommunalité tout en préservant l'administration locale ; réformer : oui, supprimer les communes chéries : non (Bellanger, 2012). L'acte II de la décentralisation, correspondant à la série de réformes adoptées en 2003 et 2004, voulait doter la République de régions plus grandes, plus fortes avec une intention de constituer des couples distincts État-régions et communes-départements, notamment par loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹¹ (Chavrier, 2012). Mais la loi du 13 août 2004¹², relative aux libertés et responsabilités locales, modifie ces intentions en « deven[ant] étonnamment départementaliste » (Chavrier 2012, p. 88). Les élus départementaux ont souhaité voir perdurer leur institution et préserver leurs

compétences. Aussi, on assiste à un « lobby départemental » qui influe le travail parlementaire au Sénat et à l'Assemblée nationale (Frinault, 2013).

- 6 La loi du 7 août 2015¹³, portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, a confirmé le département dans l'exercice des compétences relatives aux solidarités humaines et à la cohésion territoriale (Manier, 2015). Néanmoins, la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale. Par cette suppression, le département ne peut désormais régler que par délibération les affaires de ses compétences dans les domaines attribués par la loi. De ce fait, la loi écarte le département de toute possibilité d'intervention en faveur du développement économique, au profit de la seule région (Marcou, 2015). S'agissant du tourisme, cette compétence reste partagée entre les différentes collectivités territoriales, complexifiant encore pour le département sa position de niveau intermédiaire.

1.2. Enchevêtrement de la compétence tourisme du département avec les autres collectivités territoriales

- 7 En France, l'origine des institutions touristiques s'observe à l'échelle locale avec la création des syndicats d'initiative, ancêtres des offices de tourisme actuels, dès la fin du XIX^e siècle. Des regroupements de syndicats d'initiative en fédérations régionales apparaissent dès le début du siècle suivant, conduisant à la création des syndicats départementaux d'initiative (Williems, 2011). Mais l'État, par le ministère des Travaux publics, demanda aux préfets de ne pas encourager les initiatives départementales afin de ne pas perturber le développement des syndicats d'initiative (Manfredini, 2017). Les lois de décentralisation ont donné un cadre légal aux départements concernant l'exercice de la compétence tourisme, permettant la création de comités départementaux du tourisme (CDT) (Stock, 2003). Les CDT, dans leur quasi-totalité de statut associatif, aussi appelés « agences départementales de développement touristique » (ADT), fonctionnent selon un cadre d'intervention défini par le conseil départemental¹⁴ au moyen de conventions, souvent renouvelées chaque année (Escadafal, 2007). Dans les faits, le CDT a pour objectif principal d'établir une promotion à l'échelle nationale et, en collaboration avec le comité régional du tourisme (CRT), d'assurer la promotion à l'échelle internationale (Violier, 2003). Cependant, la loi Mouly du 23 décembre 1992 sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales « n'apporte aucune solution globale et se borne à imposer, aux régions, un plan de développement touristique et, aux départements, un schéma d'aménagement touristique » (Violier, 1999, p. 60). Le tourisme étant considéré comme un service public local, chaque collectivité intervient comme elle le souhaite. Un problème demeure cependant, concernant le périmètre de l'exercice de la compétence tourisme pour ces collectivités territoriales, renseigné dans ces plans et schémas de développement touristique. Comme le précise Laurence Jégouzo :

La partie réglementaire du Code du tourisme n'ayant jamais été publiée, le contenu de ce plan est laissé à la libre appréciation de ses rédacteurs, comme d'ailleurs pour le schéma régional. Il en résulte une profusion de documents plus descriptifs que véritablement engageants où il est par ailleurs assez rarement fait allusion au schéma régional. (2013, p. 37)

- 8 Par ailleurs, un autre problème apparaît concernant le rédacteur, puisque la sphère publique du tourisme présente un caractère bicéphale entre élus et techniciens. Comme Philippe Violier l'a souligné :

Cette dualité est porteuse de conflits, les premiers [élus] imposent plutôt un territoire administratif et tendent à privilégier des stratégies égalitaires, tandis que les seconds [techniciens] mettent en avant plutôt des logiques commerciales de sélection. (1999, p. 61).

- 9 *A priori*, les réformes territoriales ont contribué à modifier l'organisation du « mille-feuille ». Comme nous l'avons déjà précisé, elles prévoient le transfert de la compétence économique des départements aux régions mais aussi celui de la promotion du tourisme des communes aux intercommunalités¹⁵. De plus, elles opèrent un élargissement de plusieurs périmètres spatiaux : grandes régions et EPCI. Mais, le maintien de l'article L 111-1 du Code du tourisme, qui évoque un exercice de la compétence tourisme en coopération et de façon coordonnée, annihile en partie cet exercice de clarification. La situation du département se voit complexifiée voire fragilisée dans le paysage institutionnel du tourisme français.
- 10 On peut dès lors s'interroger : dans quelle mesure les récentes réformes territoriales participent-elles à transformer les conditions d'exercice de la compétence tourisme par les institutions publiques départementales françaises ?

2. Étude exploratoire de deux départements à intensité touristique hétérogène en Nouvelle-Aquitaine

- 11 Notre recherche est de type exploratoire. En effet, compte-tenu du caractère récent des réformes territoriales, nous souhaitons, par ces travaux exploratoires, établir une « reconnaissance avec la connaissance » (Brunet *et al.*, 1992, p. 205). Cette démarche requiert de recourir à la description afin de délimiter les contours du problème et d'orienter de nouvelles pistes de recherche (Gumuchian et Marois, 2000). L'objectif est de comprendre l'évolution de l'exercice de la compétence tourisme pour l'institution publique départementale et d'identifier les changements, les modifications qui ont été nécessaires dans le contexte des récentes réformes territoriales. Nous avons choisi d'interroger par entretiens semi-directifs, au cours du mois de novembre 2018, trois acteurs : les directeurs de deux agences départementales de développement touristique (ADT), celle des Deux-Sèvres et celle de Charente-Maritime, ainsi que la directrice de « Tourisme et territoires », anciennement Fédération nationale des destinations départementales. Trois thèmes ont été abordés lors de ces entretiens : explications sur les missions anciennes et les missions actuelles ; identification des interlocuteurs et des échanges avec les autres collectivités territoriales ; compréhension des conséquences ou des non-conséquences des réformes territoriales récentes. Les entretiens, d'une durée moyenne d'une heure, ont été intégralement retranscrits. L'analyse manuelle des données nous a permis de structurer les données et de regrouper les principaux verbatims.

2.1. Cas du département des Deux-Sèvres

- 12 Le département des Deux-Sèvres compte 374 743 habitants, avec une faible densité de population, de 61 habitants au kilomètre carré. L'offre d'hébergement touristique est assez modeste avec 1 814 emplacements de camping et 1 817 chambres d'hôtel (Prévot, 2016). Selon l'ADT des Deux-Sèvres, en 2016, le département a recensé une faible fréquentation, avec seulement 485 000 nuitées. La majorité des nuitées concerne des

activités d'affaires dans l'agglomération du chef-lieu de département, Niort¹⁶. Le tourisme de découverte du Marais poitevin constitue l'offre touristique principale, largement médiatisée par la labellisation au titre des Grands Sites de France, labellisé Parc naturel régional en mai 2014.

- 13 Dans ce département, il existait deux institutions touristiques il y a encore dix ans : le CDT, une association sous convention et financement du conseil général, et l'Union départementale des offices du tourisme et syndicats d'initiative (UDOTSI). Dès 2004, compte tenu de la faible densité de population, la volonté a été de réaliser des regroupements de communes et de doter les EPCI de la compétence tourisme. Cette réorganisation territoriale, dix ans avant la loi NOTRe, a été décidée dans un contexte de restrictions budgétaires, mais aussi par une nécessité de professionnaliser les missions des offices de tourisme. Aussi, le département est passé de 31 offices de tourisme et syndicats d'initiative, soit une structure par canton, à 9 aujourd'hui¹⁷, principalement gérés par des communautés de communes ou des structures intercommunales. Le rôle de ces nouvelles structures a été consolidé avec l'aide du conseil départemental. Le 2 août 2008, l'UDOTSI et le CDT ont fusionné pour donner naissance à une nouvelle association, l'agence de développement touristique des Deux-Sèvres. Si le CDT assurait la promotion des Deux-Sèvres, parmi 14 autres missions, la nouvelle agence s'est recentrée autour de 4 missions, abandonnant notamment l'action commerciale. Ce choix s'explique pour plusieurs raisons. D'abord, le budget de la structure a baissé, passant de 1,2 million d'euros à 850 000 euros, dont 700 000 euros de dotation du département soit environ 82 % du budget total. Ensuite, face à la professionnalisation des offices de tourisme (OT), le personnel de l'ADT des Deux-Sèvres a dû s'adapter et répondre aux besoins en ingénierie. Il est important de préciser que ce repositionnement ne s'est pas fait sur commande du conseil départemental. Enfin, la structure est passée de 14 à 8 employés. Cette équipe a été amenée à développer de nouvelles compétences, liées à l'accompagnement des professionnels du tourisme, notamment le personnel des OT de pôles. En 2011, la signature d'une convention entre les 6 OT de pôles, l'ADT et le CRT a permis d'organiser la répartition des missions. L'ADT s'est spécialisée dans l'ingénierie, laissant à la région la charge de la promotion. Signe d'une nouvelle évolution, en 2015, l'ADT des Deux-Sèvres a rejoint les locaux du conseil départemental suite à une mutualisation des moyens, permettant une économie, mais réduisant également son budget de fonctionnement, et, le 12 mars 2018, le département a décidé de reprendre l'exercice direct de l'ensemble de la compétence tourisme. L'ADT a ainsi disparu au profit d'une conférence permanente du tourisme, en tant qu'instance légale de concertation et de mobilisation des acteurs du tourisme¹⁸.

2.2. Cas du département de la Charente-Maritime

- 14 La Charente-Maritime est le deuxième département français en termes d'augmentation de la population touristique par rapport à la population permanente. Pour une population de 639 600 habitants (janvier 2015), on comptabilise 33,6 millions de nuitées touristiques (Chiffres Charente-Maritime Tourisme, 2016¹⁹). La fréquentation touristique se concentre principalement sur le littoral et dispose d'une offre d'hébergement conséquente avec notamment 7 510 chambres d'hôtel (soit 14 % des chambres d'hôtel de la Nouvelle-Aquitaine) et 48 100 emplacements de camping (Garçon, 2016).

- 15 On retrouve dans ce département la même situation que dans les Deux-Sèvres concernant la professionnalisation d'OT de pôles. Dans ce contexte et face à une baisse des subventions publiques, l'ADT s'est progressivement éloignée de sa mission de communication. Mais, dans ce département, un choix spécifique a été opéré, en anticipation de la loi NOTRe. Au moment des élections départementales de 2015, les présidents de l'ADT de Charente et de l'ADT de Charente-Maritime ont décidé un rapprochement en préparation de la constitution de la région Nouvelle-Aquitaine. Cette fusion a été facilitée par un départ en retraite de la directrice de l'ADT de Charente, mais aussi par le basculement dans une même famille politique des deux départements. L'opportunité d'une mutualisation a été considérée du point de vue économique. Une nouvelle association « Charentes Tourisme » est née le 22 juin 2017, suite à la validation par les exécutifs de la fusion des deux agences. Cette institution dispose d'un budget de près de 6 millions d'euros : 80 % des ressources sont consacrées à l'ingénierie et 20 % à la communication. Une évaluation des compétences des individus, un fléchage des profils de recrutement et un accompagnement du personnel ont également facilité cette évolution. Un tel changement s'explique par le niveau de professionnalisation des partenaires, qui nécessite un niveau d'expertise plus élevé de la part d'une ADT. L'accompagnement des professionnels par des formations permet également d'atteindre un meilleur taux d'autofinancement et de justifier de la sorte d'une bonne voie d'autonomisation de l'institution auprès de sa collectivité de tutelle. La subvention des deux départements ne représente que 53 % du budget, dont les deux tiers sont alloués par le département de Charente-Maritime, complétée par une taxe de séjour additionnelle en Charente-Maritime qui représente 15 % du budget total. Les recettes provenant d'actions contribuent à hauteur de 32 % au budget total.

3. Adaptation des départements dans le contexte de la réforme territoriale et des jeux d'acteurs

3.1. Transformation de la structuration des institutions touristiques départementales

- 16 Le département, doté de la compétence tourisme, se doit d'engager une politique touristique au moyen d'un financement au sein d'un service ou par conventionnement avec une entité morale distincte. Dans le département des Deux-Sèvres, le conseil départemental a fait le choix d'internaliser cette compétence, selon la délibération du 12 mars 2018. Cette décision est intervenue dans le contexte de direction vacante à l'ADT mais également de divergence des points de vue entre la présidence de l'ADT et celle du conseil départemental. Le contexte politique a, à l'inverse, favorisé le rapprochement entre l'ADT de Charente et l'ADT de Charente-Maritime, conduisant à leur fusion et à la création d'une nouvelle entité. Ces deux cas montrent que les conditions d'exercice de la compétence tourisme par les départements sont hétérogènes.
- 17 Pour autant, les réformes territoriales ne sont pas l'unique raison des évolutions. La baisse des dotations financières des collectivités de tutelle, ainsi que la hausse du recours aux technologies de l'information et de la communication ont demandé aux acteurs institutionnels, en particulier aux départements, d'adapter les actions relatives à l'exercice de la compétence tourisme. Cette évolution est primordiale puisqu'en

situation de crise, en cas de manque de reprise en main, l'organisation peut disparaître (Rochet et Keramidas, 2007). Dans les Deux-Sèvres, le service loisirs accueil, qui avait pour objectif d'accompagner l'ADT dans la commercialisation des offres de prestataires d'hébergement, a disparu, comme dans la plupart des autres départements. Cette mission était devenue obsolète compte-tenu de la montée en puissance d'opérateurs de réservation en ligne. La reprise de l'exercice de la compétence tourisme par le conseil départemental des Deux-Sèvres en mars 2018 témoigne de la volonté d'aller encore plus loin dans la redéfinition de la stratégie touristique. De manière générale, selon les entretiens réalisés, ce sont les missions de promotion et de communication qui devraient être limitées à l'avenir. Dans les deux départements étudiés, par choix stratégique ou par nécessité d'adaptation, une orientation de l'exercice de la compétence tourisme est affirmée vers l'ingénierie. Cette mission présente un double avantage. Tout d'abord, sur le plan financier, l'ingénierie demande un investissement moindre et permet de facturer des prestations à des prestataires. Ensuite, sur le plan politique, l'ingénierie confirme la mission de solidarité et de cohésion territoriale, compétence exclusive du département et contribue à affirmer le rôle de cet échelon dans le paysage institutionnel touristique français.

- 18 Cette transformation des missions a demandé une adaptation des structures. Une partie du personnel des ADT a dû acquérir de nouvelles compétences pour se reconvertir à des actions relatives à l'ingénierie. Face à la transformation du rôle et des missions des institutions publiques, se pose effectivement la question de l'adéquation entre compétences et emplois, amenant les acteurs à compléter leurs qualifications sur le plan technique et managérial (Bartoli, 2005). Dans les Deux-Sèvres, un plan d'évolution des carrières et des emplois a permis d'accompagner des agents de promotion et de production afin qu'ils puissent se repositionner sur l'ingénierie. Dans les Charentes, la fusion-crédation a été l'occasion de réaliser une évaluation des compétences en identifiant, par entretiens, les domaines d'expertise et les souhaits d'évolution du personnel, mais aussi de cibler des profils spécifiques pour les recrutements. Un plan de formation d'environ 100 000 euros par an est également envisagé. De son côté, l'association « Tourisme & Territoires » est engagée dans la formation des personnels des institutions membres, notamment pour aider les ADT à se repositionner. Dans les deux départements étudiés, les directeurs admettent toutefois avoir connu des départs de collaborateurs à hauteur d'environ 10 % du personnel. L'enjeu pour ces structures est désormais de constituer une gouvernance et de permettre aux équipes de contribuer aux projets d'avenir.

3.2. Mutualisation verticale et horizontale de la compétence tourisme

- 19 La mutualisation consiste en un changement des organisations afin de mieux répondre au contexte économique et social. On peut définir la pratique de la mutualisation comme « une mise en commun et un partage de moyens matériels ou immatériels au sein d'une même organisation ou avec une organisation extérieure dans l'objectif d'atteindre un but commun » (Marin, 2014, p. 22). La mutualisation engage des relations avec les parties prenantes dans l'exercice de la compétence tourisme. On peut parler de mutualisation verticale. Pour autant, nous verrons qu'en dépit du Code du tourisme qui cadre les activités, il existe des disparités de fonctionnement des institutions touristiques qui contribuent à complexifier cette mutualisation. Dans le

département des Deux-Sèvres, le CDT avait pour mission, jusqu'à 2008, d'animer le réseau des OT – une trentaine²⁰ – et d'aider à leur restructuration et à leur professionnalisation, en recevant une dotation du département, via l'UDOTSI. En 2018, le département ne compte plus que 8 OT, soit un par EPCI²¹. Dans le département de Charente-Maritime, certains OT sont importants, tant par leur effectif que par leur budget, principalement sur les communes littorales. Pour autant, l'orientation donnée aux missions de ces structures se distingue de celle d'un CDT puisqu'un OT consacre la quasi-totalité de son budget à l'accueil et à l'information du public. Dans certains cas, plus complexes, notamment pour des raisons économiques, la mutualisation de l'exercice de la compétence tourisme entre une ADT et un OT peut s'opérer par le regroupement dans une même structure. Cela a été le cas par exemple dans le Cher où l'OT de l'agglomération de Bourges et l'ADT se sont regroupés pour former une association unique. Dans les relations entre une ADT et un CRT, l'élaboration de conventions d'objectifs permet aussi de favoriser la mutualisation de l'exercice de la compétence tourisme pour les collectivités. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, il est aujourd'hui proposé qu'une convention territoriale d'exercice concertée, spécifique au tourisme, entre en vigueur. Dans les relations de mutualisation avec l'État, mais aussi avec d'autres parties prenantes comme les ADT, il existe un outil innovant : les contrats de destination, lancés en 2013, qui ont pour objectif de favoriser l'attractivité et la compétitivité d'une destination en impliquant les acteurs dans une gouvernance (Bédé, 2015). Ainsi, le 19 juillet 2018, 34 partenaires de la côte atlantique ont signé un contrat de destination « côte atlantique » retenu par le ministère délégué au Tourisme afin de promouvoir la France à l'international sur une durée de trois ans avec un soutien financier de 75 000 euros. Nous allons voir que la stratégie de mutualisation de l'exercice de la compétence tourisme peut aussi s'opérer légalement de manière horizontale entre un conseil départemental et son ADT, dans le cas d'une internalisation, mais aussi entre plusieurs ADT dans le cas d'une fusion.

3.2.1. L'internalisation de la compétence tourisme, un moyen de mutualisation pour le conseil départemental : cas de la conférence permanente du tourisme

- 20 La rationalisation budgétaire a conduit le conseil départemental des Deux-Sèvres à internaliser l'exercice de la compétence tourisme. Le concept d'internalisation est ici considéré comme l'antonyme de celui d'externalisation. Il exprime les démarches d'acteurs qui renoncent à confier certaines activités à un ou plusieurs tiers (Bance, 2015). Dans le cas des Deux-Sèvres, cette démarche s'est opérée en deux étapes distinctes. Début 2016, l'ADT a déménagé dans les locaux du conseil départemental. De ce fait, l'ADT assurait réaliser une économie de 60 000 euros sur un budget annuel d'1,2 million d'euros²². Puis, en 2018, dans un contexte difficile pour la gouvernance de l'ADT suite au départ de son directeur, mais également en raison d'un conflit politique entre le président de l'ADT et le président du conseil départemental, l'exercice de la compétence tourisme a désormais été opéré directement par le conseil départemental des Deux-Sèvres. Ainsi, en respect du Code du tourisme, en particulier de l'article L 132-3 (pour rappel, relatif au statut, principe d'organisation et composition du CDT), le conseil départemental doit disposer d'un « service tourisme » dédié à l'exercice de la compétence. À ce service est associé, depuis le 13 mars 2018, une conférence permanente du tourisme. Finalement, on remarque que cette conférence permet au département de rester dans la légalité (article L 132-3) en intégrant au CDT

des délégués du conseil départemental ainsi que les différentes parties prenantes. L'internalisation d'une mission de service public relève d'un idéal type, permettant de justifier les objectifs et finalités retenus par l'autorité organisatrice (Bance, 2015). Cependant, la question de l'efficacité est essentielle afin de juger de la portée de l'action de cette internalisation et finalement de son intérêt pour le département. À la motivation budgétaire s'ajoute une motivation stratégique. Nous remarquons, dans le cas des Deux-Sèvres, que l'autorité publique considère être la mieux à même de décider à qui confier l'exercice de la compétence tourisme ; en l'occurrence, à l'un des services dont le conseil départemental contrôle directement les objectifs. L'intérêt pour une collectivité publique est ici d'assurer directement le pilotage, le contrôle et l'évaluation de la mission. On peut dès lors parler d'une forme de régulation (Bauby, 2015).

3.2.2 La fusion-crédation de la compétence tourisme, un moyen de mutualisation entre agences départementales du tourisme : le cas de l'association « Charentes Tourisme »

- 21 Dans le département de Charente-Maritime, une autre forme de mutualisation a été réalisée, en procédant à la fusion de l'ADT de Charente et de l'ADT de Charente-Maritime. On peut qualifier de fusion une mutualisation dès lors que « deux ou plusieurs organisations combinent leurs actifs et leurs passifs à l'instigation de l'une d'entre elles, qui est de fait l'acquéreur, pour créer une nouvelle entité » (Wangani, 2013, p. 20). La fusion peut s'opérer par l'absorption qu'effectue une organisation existante des actifs d'une ou plusieurs organisations ; ou par la création d'une organisation nouvelle, à laquelle plusieurs organisations apportent leurs actifs. L'option choisie par les conseils départementaux de Charente et de Charente-Maritime a été la création d'une nouvelle association « bi-départementale » sous le nom de « Charentes Tourisme ». Cette fusion a pris la forme d'un accord de principe donné par les assemblées départementales, le 22 juillet 2016, suivi d'une validation d'un projet de traité de fusion par les bureaux et conseils d'administration des ADT le 9 novembre 2016. Les deux conseils départementaux ont finalement approuvé la fusion, les 15 et 16 décembre 2016. Cette opération était donc voulue par les collectivités de tutelle. Souvent considérée par les organisations publiques comme un outil étranger provenant du secteur privé, la fusion-acquisition est un moyen pertinent pour les organisations qui sont en quête de rupture stratégique, de compétitivité, de taille critique et de création de valeur (Gouali, 2007). La nouvelle institution touristique bi-départementale souhaite orienter sa stratégie vers les acteurs intermédiaires, qui sont plus directement en contact avec les consommateurs finaux. La répartition des ressources illustre d'ailleurs cette stratégie puisque 80 % d'entre elles sont destinées à l'orientation vers les acteurs et les territoires et 20 % à l'orientation vers les consommateurs finaux²³.
- 22 De manière générale, les principales motivations d'une fusion portent « sur l'extension d'une gamme de produits, l'accès à de nouveaux marchés, l'amélioration de l'efficacité, l'accroissement de moyens » (Wangani, 2013, p. 20). On retrouve bien ces raisons dans la fusion-crédation de Charentes Tourisme. Tout d'abord, la direction a souhaité limiter les doublons de certaines actions exercées par d'autres acteurs. Pourtant, les acteurs avec qui l'institution collabore sont aussi des clients, voire des concurrents. Charentes Tourisme identifie comme clients « les offices de tourisme, les collectivités territoriales, les investisseurs, le grand public, l'international, les clubs partenaires, les acteurs touristiques et porteurs de projets »²⁴. L'« amélioration de l'efficacité » et

l'« accroissement de moyens » se retrouvent également dans le renforcement du nombre de salariés et l'augmentation du budget global. Ce redimensionnement était nécessaire, selon la direction de Charentes Tourisme, dans un contexte politique d'agrandissement spatial du périmètre de la région. Par ailleurs, la situation économique de l'ADT de Charente étant délicate avant la fusion, la mutualisation a également permis de réaliser des économies.

3.3. Positionnement d'institutions touristiques départementales en quête de légitimité

- 23 Les récentes réformes territoriales n'ont pas donné davantage de précisions quant à l'attribution de la compétence tourisme entre collectivités. Cependant, l'évolution des périmètres spatiaux de certaines régions et EPCI interroge le positionnement de la collectivité départementale au sein du « mille-feuille territorial » (Manier, 2015, p. 4). Selon les directeurs interrogés, les compétences de l'institution touristique départementale ne seraient pas bien identifiées, voire seraient confuses pour leurs partenaires. Pour la directrice de l'association « Tourisme & Territoires », le positionnement des structures dépend du contexte financier et de leur manière d'aborder l'évolution du marché. La question de la valeur ajoutée d'une institution touristique départementale peut être posée, par rapport aux autres niveaux territoriaux. La légitimité est donc une ressource nécessaire, celle-ci étant conférée et contrôlée par les parties prenantes (Buisson, 2005). Aussi, dans les Deux-Sèvres, dès lors que le nombre d'OT a été réduit de 30 à 8 structures, la légitimité de l'ADT s'est trouvée confinée à l'accompagnement de la professionnalisation. Cette nécessité de positionnement s'explique par le constat du renforcement de la position d'accueil, d'information et de promotion des OT, pilotés pour la plupart d'entre eux par les EPCI. À cela s'ajoute le renforcement du pouvoir économique des régions, avec l'attribution par ces dernières d'aides financières aux entreprises, une action qui n'est plus autorisée dans les compétences du département. La mission d'ingénierie, comme on a pu l'observer dans les institutions touristiques départementales de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres, représente une perspective stratégique qui complète les caractéristiques de la légitimité et participe à l'attraction d'autres ressources (Aldrich et Fiol, 1994 ; Zimmermann et Zeitz, 2002). La question du financement est d'ailleurs cruciale pour ces structures, même si beaucoup reste à faire.

Conclusion

- 24 Dans le contexte français de réformes territoriales, le département semble être LA collectivité qui est passée, relativement, à travers les mailles du filet des diverses reconfigurations spatiales, ou encore du fameux « big bang territorial » (Torre et Bourdin, 2015, p. 3). Annoncé comme en voie de disparition, cette collectivité se voit confirmer des compétences importantes autour de la solidarité et de la cohésion territoriale. Les lois MAPTAM et NOTRe n'ont d'ailleurs pas apporté de changement concernant l'exercice de la compétence tourisme. Alors rien ne change ? Finalement tout change ! Nous avons observé, concernant l'exercice de la compétence tourisme, que l'échelon départemental se retrouve en quelque sorte pris en étau entre les EPCI et les régions qui ont gagné en visibilité et lisibilité. De ce fait, les institutions touristiques

départementales ont dû s'adapter à un environnement changeant. Le fait que la loi ne précise pas davantage les missions de l'échelon départemental dans l'exercice de la compétence tourisme a permis aux conseils départementaux de fixer, dans le respect de la loi, les objectifs selon leurs propres politiques départementales du tourisme. Mais la légitimité du département a été malmenée dans le cadre de ces réformes territoriales, qui ont été jusqu'à créer un nouvel échelon, la métropole, supplantant une partie du périmètre spatial et d'actions du département. Le cas de la métropole de Lyon est à cet égard particulièrement significatif. L'absence d'un chef de file désigné pour l'exercice de la compétence tourisme par les collectivités territoriales a suscité une attitude opportuniste de l'institution touristique départementale. Au regard de la compétence relative à la solidarité et à la cohésion territoriale du département, l'institution touristique départementale cherche à creuser son sillon et à se démarquer. Motivée par la recherche de financements, en réponse à une baisse des dotations financières de la collectivité de tutelle, l'institution touristique départementale semble avoir redéfini son ADN par rapport aux autres collectivités en charge de l'exercice de la compétence tourisme. La pertinence de l'exercice de la compétence tourisme par le département devra être questionnée. Il semblerait que, bien que la loi l'oblige, chaque département associe au tourisme des missions qui lui semblent cohérentes face aux problématiques du territoire. En définitive, ce travail étant exploratoire, notre réflexion demande à présent à être complétée par le cas d'autres départements et, plus globalement, d'autres échelons territoriaux.

BIBLIOGRAPHIE

Howard E. ALDRICH et C. Marlene FIOL, « Fools Rush In? The Institutional Context of Industry Creation », *The Academy of Management Review*, 19(4), 1994.

Philippe BANCE (dir.), *L'intériorisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2015.

Annie BARTOLI, *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 2005.

Pierre BAUBY, « Remettre à l'endroit...le "rapport principal-agent" », dans Philippe BANCE (dir.), *L'intériorisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2015.

Emmanuel BELLANGER, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », dans Rémy LE SAOUT, *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 2012.

Jean-Luc BODIGUEL, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3, n° 119.

Roger BRUNET, Robert FERRAS et Hervé THÉRY, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, La Documentation Française, 1992.

- Marie-Laure BUISSON, « La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement ? », *Management & Avenir*, 2005/4, n° 6.
- Géraldine CHAVRIER, « Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156.
- Géraldine CHAVRIER, « La vocation du niveau intermédiaire : stratégies et prospective », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141.
- Aliette DELAMARRE, « La carte des 36 000 communes », *Mappemonde*, 89/4, 1989.
- Alain ESCADAFAL, « Attractivité des destinations touristiques : quelles stratégies d'organisation territoriale en France ? », *Téoros*, 26-2, 2007 [<http://journals.openedition.org/teoros/808>].
- Erhard FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle*, Seuil, 1993.
- Thomas FRINAULT, « Réforme française de l'allocation dépendance et gestion départementale. Un jeu d'influences réciproques », *Gouvernement et action publique*, 2013/1, vol. 2.
- Nathalie GARÇON, « La Charente-Maritime à grands traits », *Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine*, n° 7, 2016 [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908390>].
- Mohamed GOUALI, *Fusions-acquisitions*, Éditions d'Organisation, 2007.
- Hervé GUMUCHIAN et Claude MAROIS, *Initiation à la recherche en géographie. Aménagement, développement territorial, environnement*, Anthropos, 2000.
- Laurence JÉGOUZO, « Tourisme & territoire – Collectivités territoriales – L'acte III de la décentralisation et le tourisme », *Juris tourisme*, n° 157, 2013.
- Chantal JOURDAN, « Nouvelle organisation territoriale de la France, un paysage institutionnel local redéfini (loi NOTRe du 7 août 2015) », *Après-demain*, 2016/1, n° 37, NF.
- Julie MANFREDINI, *Les syndicats d'initiative. Naissance de l'identité touristique de la France*, Presses universitaires François Rabelais, 2017.
- Didier MANIER, « La réforme territoriale en France : l'avenir du département en tant que collectivité territoriale », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2, n° 212.
- Gérard MARCOU, « Les enjeux de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156.
- Pierre MARIN, « Analyse des effets des pratiques de mutualisation sur la performance des organisations publiques locales : le cas des Services départementaux d'incendie et de secours », thèse de doctorat en sciences de gestion sous la dir. de David CARRASUS, Université Pau Pays de l'Adour, 2014.
- Jean-Luc MICHAUD, *Les institutions du tourisme*, Presses universitaires de France, 1995.
- Marie-Victoire OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Éditions de l'EHESS, 1989.
- Jean-Marie PONTIER, « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141.
- Pascal PRÉVOT, « Les Deux-Sèvres à grands traits », *Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine*, n° 7, 2016 [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908461>].
- Claude ROCHET et Olivier KERAMIDAS, « La crise comme stratégie du changement dans les organisations publiques », *La Revue des sciences de gestion*, 2007/6, n° 228.

Mathis STOCK (dir.), *Le tourisme : acteurs, lieux et enjeux*, Belin, 2003.

André TORRE et Sébastien BOURDIN, *Big bang territorial : la réforme des régions en débat*, Armand Colin, 2015.

Philippe VIOLIER, « Chapitre 5. Les acteurs du tourisme », dans Mathis STOCK (dir.), *Le tourisme : acteurs, lieux et enjeux*, Belin, 2003.

Philippe VIOLIER, « L'espace local et les acteurs du tourisme », dans Philippe VIOLIER (dir.), *L'espace local et les directeurs du tourisme*, Presses universitaires de Rennes, 1999.

Simon WANGANI, « Les fusions dans les organisations publiques : le cas de Pôle Emploi », *La revue des sciences de gestion*, 2013/5, n° 263-264.

Gilles WILLEMS, « Aux origines de La Bretagne Touristique. Revue mosaïque de la modernité bretonne », dans Jean-Yves ANDRIEUX et Patrick HARISMENDY (dir.), *Initiateurs et entrepreneurs culturels du tourisme (1850-1950)*, Presses universitaires de Rennes, 2011.

Monica A. ZIMMERMAN et Gerald J. ZEITZ, « Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy », *Academy of Management Review*, vol. 27, n° 3, 2002.

NOTES

1. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État publiée au Journal officiel de la République française (JORF) du 9 janvier 1983, p. 215
2. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles publiée au JORF n° 0023 du 28 janvier 2014, p. 1562
3. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral publié au JORF n° 0014 du 17 janvier 2015, p. 777
4. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République publiée au JORF n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705.
5. Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant sur la répartition des compétences dans le domaine du tourisme, publiée au JORF n° 299 du 24 décembre 1992, p. 17657.
6. Ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004, art. 5 (V) publiée au JORF du 24 décembre 2004, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.
7. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales publiée au JORF n° 0292 du 17 décembre 2010, p. 22146.
8. Voir : <https://www.lagazettedescommunes.com/487237/depuis-la-loi-notre-la-competence-tourisme-se-divise-entre-cooperation-et-competition/>
9. Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République publiée au JORF n° 33 du 8 février 1992, p. 2064.
10. Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale publiée au JORF du 6 mars 1890, p. 91.
11. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République publiée au JORF n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568.
12. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales publiée au JORF n° 190 du 17 août 2004, p. 14545.
13. *Op. cit.*
14. Nom de l'assemblée délibérante depuis les élections départementales des 22 et 29 mars 2015. Auparavant cette assemblée s'appelait « conseil général ».

15. À l'exception de quelques cas particuliers, telles que les stations classées tourisme.
 16. 69,3 % des nuitées hôtelières, en 2016, sont générées par la clientèle affaire, URL : <http://www.pro-tourisme-deux-sevres.com/wp-content/uploads/2018/01/Chiffres-cl%C3%A9s-2016.pdf>
 17. <http://www.tourisme-deux-sevres.com/infos-pratiques/contacter-nos-offices-de-tourisme>
 18. Délibération n° 5A de la séance du 12 mars 2018 du Conseil départemental des Deux-Sèvres relative à la compétence tourisme, art. 1 et art. 2.
 19. Voir : <https://charentestourisme.com/Creer-et-developper/J-analyse-mon-territoire/Les-chiffres/Chiffres-cles?p=-1>
 20. Le département a compté jusqu'à 31 offices de tourisme, soit un par canton.
 21. Selon le rapport de la Mission des offices de tourisme Nouvelle-Aquitaine (Mona), « État des lieux du réseau offices de tourisme en Nouvelle-Aquitaine », 2019, p. 25
 22. Anonyme, « Deux-Sèvres. Tourisme : l'ADT déménagement et fait 60 000 € d'économie », *Courrier de l'Ouest.fr*, 2015 [<https://www.courrierdelouest.fr/actualite/deux-sevres-tourisme-ladt-demenagement-et-fait-60-000-deconomie-22-12-2015-250130>].
 23. *Op. cit.*
 24. Support de présentation de la séance plénière des conseils départementaux de Charente et Charente-Maritime présenté à Saintes le 25 septembre 2017.
-

RÉSUMÉS

En France, plusieurs régions et intercommunalités ont connu, ces cinq dernières années, de profondes évolutions tant dans leurs dimensions spatiales que dans l'attribution d'un portefeuille de compétence. Le département, soumis à diverses menaces de disparition, est confirmé dans sa compétence de solidarité et de cohésion territoriale. Le tourisme est une compétence partagée par l'ensemble des collectivités territoriales. Aussi, dans sa politique touristique, le département doit, selon le Code du tourisme, se coordonner avec les autres collectivités territoriales. Nous nous sommes interrogés sur l'évolution des conditions de l'exercice des institutions publiques départementales françaises dans ce contexte de récentes réformes territoriales. Nous examinerons la manière dont les comités départementaux du tourisme, organisme d'application de la politique départementale du tourisme, réagissent face à l'évolution du contexte territorial. Nous analyserons pour cela deux départements à intensité touristique hétérogène : la Charente Maritime et les Deux Sèvres.

In France, several regions and intermunicipalities have undergone profound changes over the last five years, both in their spatial dimensions and in the allocation of a portfolio of competences. The department, subject to various threats of disappearance, is confirmed in its competence of solidarity and territorial cohesion. Tourism is a competence shared by all the local authorities. Therefore, in its tourism policy, the department must, according to the tourism code, coordinate with the other local authorities. We asked ourselves about the evolution of the conditions under which French departmental public institutions operate in this context of recent territorial reforms. We will examine the way in which the departmental tourism committees, responsible for implementing departmental tourism policy, react to changes in the territorial context. To this end, we analyze two departments with heterogeneous tourism intensity: Deux-Sèvres and Charente-Maritime.

INDEX

Mots-clés : départements, réformes, tourisme, compétences, territoires

Keywords : departments, reforms, tourism, competence, territories

AUTEURS

JÉRÔME PIRIOU

Docteur en géographie, professeur-assistant

Excelia Group – La Rochelle Business School

CERIIM – Centre de recherche en intelligence et innovation managériales

piriouj@excelia-group.com

MARIE-NOËLLE RIMAUD

Docteure en droit, professeure-associée

Excelia Group – La Rochelle Business School

Directrice du laboratoire INNOV Case Lab

rimaudmn@excelia-group.com