

Les sites exceptionnels : quelle participation au développement local ?

PUCA

La France est dotée d'un vaste patrimoine exceptionnel avec 39 sites inscrits au patrimoine mondial de l'humanité et 41 sites labellisés grands sites de France. L'ensemble de leurs qualités est tel qu'ils attirent chaque année des millions de visiteurs.

Ils jouent un rôle essentiel dans l'économie touristique, tant locale que nationale. Mais, l'importance que revêt le tourisme pour notre pays ne doit pas occulter les problèmes posés par la fragilité des sites et les risques auxquels ils sont confrontés : dégradations liées à leur fréquentation élevée, nuisances affectant la qualité de vie des habitants, coûts croissants des actions à engager par les pouvoirs publics afin d'assurer la conservation du patrimoine, sa valorisation et l'accueil des visiteurs.

D'apparence contradictoire, les logiques de préservation et de développement touristique peuvent-elles se conjuguer ?

Comment renforcer l'équilibre de ces écosystèmes exceptionnels que constituent les sites et leur territoire afin qu'ils puissent traverser la mémoire du temps, et répondre aux besoins de la vie locale comme à ceux de l'humanité toute entière ?

Et si les sites exceptionnels nous ouvraient la voie d'une compréhension de ce qui se joue ailleurs, dans des territoires « ordinaires », dès lors que l'ensemble des ressources est à préserver ?

Pour tenter de répondre à ces questionnements, le PUCA a lancé en 2014 un appel à propositions de recherche intitulé « Les sites exceptionnels : quelle participation au développement local ? ».

Ce dossier de *Premier Plan* présente une synthèse des travaux portés par les 3 projets retenus et leurs équipes de chercheurs.



Le Gardon - Gorges du Gardon, site classé - Occitanie.

La France bénéficie d'un patrimoine naturel et d'un patrimoine culturel exceptionnels. Pour le philosophe Pierre Sansot, « la terre accède à un surcroît d'être et d'excellence en quelques uns de ses lieux majeurs ». Aux yeux des visiteurs, la reconnaissance officielle de ces sites, leur beauté, leur état de conservation, le sens qu'ils donnent à notre vie sur la planète justifient le voyage (Marcotte et Bourdeau, 2009). Mais, l'afflux de touristes expose les sites à une dégradation rapide. Des mesures en limitent l'accès, voire l'interdisent (Convention du patrimoine mondial, 2008). Comment trouver la juste mesure : assurer la préservation d'un site tout en ouvrant l'accès au plus grand nombre ?



© Jérôme Courroucé, Terra

Touristes rentrant dans la maison du Grand Site Sainte-Victoire.

Quelles sont les incidences liées aux limitations d'accès aux sites ? Est-il possible de mesurer la perte d'accessibilité et ses conséquences sur le plan économique, culturel ?

Comment mobiliser le secteur touristique afin qu'il participe à la préservation du patrimoine ?

De même, le financement de la protection du site pose question. Elle mobilise l'argent public pour aménager, protéger le site, veiller à son environnement. L'exemple des travaux gigantesques réalisés au Mont Saint-Michel est emblématique. Les visiteurs qui ont le privilège d'accéder à un site sont peu enclins à payer un droit d'accès, estimant le site comme un bien commun. Les entreprises touristiques, exploitent gratuitement la ressource du patrimoine, sans participer aux travaux tels des « passagers clandestins » selon la formule de Françoise Benhamou.

Qu'en est-il lorsque les sites sont l'objet de lourds investissements alors que les collectivités locales ne disposent pas de moyens ? Le secteur économique interviendrait-il si l'on répondait à ses besoins de formation, de mise en réseaux, de logement des saisonniers ? Qu'en est-il du mécénat ?

Les gestionnaires des sites patrimoniaux attendent « une amélioration du financement du patrimoine ».

L'éco-responsabilité ouvre-t-elle de nouvelles perspectives ?

Les sites exceptionnels en leur territoire cristallisent par « essence » la philosophie du développement durable entre local et global, par la transmission d'une ressource mémoire. La recherche d'un équilibre entre les priorités environnementales, économiques, sociales et financières en tension dans le site et son territoire restent à concilier dans une approche écosystémique pour un développement durable : le défi est à relever. Quelle serait la clé de voûte de cet équilibre dans le temps sinon une intelligence collective, une gouvernance élargie stimulante innovante des parties prenantes ?



© Arnaud Bouissou, MTEES

Marais de la Tour Carbonnière en Camargue.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Comment susciter cette gouvernance renforcée et sous quelles formes ? Pour emprunter cette voie proposée par le PUCA, trois équipes de chercheurs ont pris le parti d'analyser les tensions s'exerçant dans les sites en lien avec leur territoire, de rechercher des expériences novatrices en France et à l'étranger pour découvrir de nouvelles voies.

Martine Vernhes, responsable du programme de recherche, PUCA

En France, les aires protégées, tous statuts confondus, couvrent aujourd'hui près de 20 % de l'espace terrestre et mobilisent de nombreux acteurs institutionnels. Notre pays s'est donné pour objectif de placer au moins 2 % de son territoire terrestre métropolitain sous protection forte, et de protéger 20 % de l'ensemble de son domaine maritime d'ici 2020. Cette expansion quantitative doit se faire en s'attachant à inscrire ces espaces dans des réseaux écologiques dynamiques, en interaction forte avec les politiques et les actions d'aménagement du territoire et de développement économique.

Les sites exceptionnels comme ressources des territoires

Équipes de recherche

EQUIPE PACTE : Magali Talandier, Raphaël Besson, Pierre-Antoine Landel, Gilles Novarina, Nicolas Sénil

EQUIPE Lab'Urba : Françoise Navarre, Laure Cormier, Jean-François Ruault

EQUIPE ACADIE : Manon Loisel, Philippe Estèbe

En août 2014, le PUCA a lancé une consultation de recherche intitulée « Les sites exceptionnels : quelle contribution au développement local ? ». Au titre des sites exceptionnels sont entendus les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO (au nombre de 39) et ceux reconnus au titre du Réseau des Grands Sites de France (au nombre de 41). La consultation mettait en exergue des enjeux centraux de développement, de financement de l'action (publique) locale, pour ces territoires spécifiques dans lesquels les problématiques prennent une acuité particulière, la conciliation entre leur attractivité et leur préservation n'allant pas toujours de soi. Le PUCA invitait également les équipes à examiner ces enjeux à l'aune des impératifs de développement durable, contribuant à élargir les angles de vue en intégrant, au-delà des seuls aspects économiques et financiers, les dimensions sociales et environnementales.

Pour répondre à ces questionnements, la démarche se devait d'être pluridisciplinaire en associant *a minima* des chercheurs en sciences sociales spécialistes des questions territoriales et en conjuguant les différents aspects évoqués. Une équipe s'est ainsi formée autour de géographes, d'urbanistes, de politistes et d'économistes de PACTE, du Lab'Urba et d'ACADIE.

Les sites exceptionnels comme laboratoires d'observation de tensions fonctionnelles et spatiales

Ce qui est apparu structurant dès la formulation de notre réponse tient à la nature à la fois fragile et touristique des sites exceptionnels. Ainsi, ils apparaissent au cœur d'enjeux multiples, sources d'oppositions et de tensions, auxquels doivent faire face les acteurs dans tous les domaines d'intervention. L'éco-responsabilité des politiques

publiques et des initiatives privées suppose de trouver des solutions en vue de résoudre la difficile équation qu'impose le paradigme d'un développement durable : à la fois renforcer l'efficacité économique, préserver les ressources naturelles et améliorer la situation sociale des populations, le tout dans un contexte de raréfaction de l'argent public. Les sites exceptionnels constituent en ce sens des espaces qui cristallisent ces mises en tension intenses et complexes de forces, *a priori* centrifuges. Ce sont des laboratoires opérationnels extrêmement stimulants pour la recherche en sciences régionales. Ainsi, ce sont des lieux où se confrontent des valeurs, des symboles, des enjeux qui peuvent amener à de véritables innovations sociales, économiques, environnementales, mais qui peuvent tout aussi bien générer des conflits d'accès aux ressources, entraîner une confiscation du bien public, voire même favoriser une montée des revendications d'autonomie de certains territoires. Ainsi, servent-ils de révélateurs des enjeux traversant sous une forme ou une autre notre système territorial. Se pose alors la question de la recherche des chemins d'équilibre entre ces dynamiques, à la fois complémentaires et antagonistes.

Une approche transversale, systémique et territorialisée

Notre recherche s'organise autour d'une hypothèse centrale : des tensions émergent sur chacun des plans - économique, financier, social et environnemental – pour les sites exceptionnels aussi bien que dans la conciliation des enjeux relatifs à chacune de ces dimensions, dans les consensus et oppositions entre les protagonistes qui les portent. Parallèlement, ces enjeux, leurs points de convergence ou de divergence prennent des déclinaisons particulières selon les types de sites et également selon les types de territoires dans lesquels ils s'inscrivent. L'approche est alors nécessairement transversale, systémique et territorialisée.

La notion de ressource comme fil rouge

Dans ce contexte, la notion de ressource a été proposée dès le départ comme fil conducteur de notre recherche. Elle nous permet d'étudier les conditions



Chapelle de Notre-Dame-de-la-Motte sur le site classé de la Motte de Vesoul.

d'émergence de (dés)équilibres, pour et aux abords des sites exceptionnels. Les ressources dont disposent les territoires sont multiples et renvoient à de nombreux postulats théoriques et empiriques. Ainsi, la ressource peut être territorialement générique ou au contraire spécifique au lieu ; elle peut être diffuse ou localisée, abondante ou au contraire rare, épuisable ou renouvelable, matérielle ou immatérielle, exogène ou endogène, urbaine ou rurale... Il peut s'agir de ressources de production et/ou de consommation. Le passage de l'idée de ressource à celle de ressources territoriales introduit l'idée de spécification par le territoire et invite à prendre en considération leur gouvernance.

De nouvelles formes de coopération

Cette perspective de recherche apparaît particulièrement féconde quand on l'applique aux paysages et au patrimoine. Ces mobilisations d'acteurs permettent de créer de nouvelles formes de coopération autour d'un patrimoine commun en intégrant le développement des activités économiques, la mise en valeur des ressources

culturelles et la préservation de l'environnement et des paysages. Si ce fil conducteur nous a permis d'analyser les sites exceptionnels comme des ressources territoriales, il est très vite apparu tout aussi important de considérer que les territoires pouvaient à leur tour être une ressource pour les sites. Déclinée pour chaque dimension du problème, l'idée de ressource questionne et permet d'apporter quelques éléments de réponse.

Mobiliser les ressources économiques, fiscales, paysagères et socio-culturelles pour apaiser les tensions

Concernant les enjeux économiques des sites exceptionnels, la nécessaire co-gestion de ressources de natures différentes exacerbe les tensions, mais permet aussi d'envisager des complémentarités intéressantes entre des filières, des acteurs économiques, des territoires ou bien encore plus globalement des modes de développement économique jugés jusque-là non conciliables. Ainsi, dans un certain nombre de sites exceptionnels, en Europe mais aussi en France,



© Arnaud Bouissou, Terra

Camargue gardoise - Etang de la Marette.

on observe un essor de pratiques nouvelles basées sur la réactivation économique (et notamment productive) du patrimoine à travers l'agriculture, l'artisanat, une industrie spécifique (exploitation d'ocres) ou encore des services aux entreprises (coworking place). Articulant et bénéficiant des retombées du tourisme, qui reste souvent le principal levier économique, ces filières permettent une mise en capacité plus complète du territoire (touristique, résidentielle, mais aussi productive).

Une équation budgétaire de plus en plus difficile à résoudre

La dynamique des ressources fiscales locales s'essouffle ; celle des versements étatiques se tarit. Dans les sites exceptionnels comme ailleurs, les collectivités, en charge de l'aménagement et de la préservation des lieux, sont confrontées à une équation (budgétaire) de plus en plus difficile à résoudre. Le système de financement local, complexe, ne mérite pas d'être alourdi avec des instruments additionnels. Rénover l'existant contribuerait déjà à la formation de nouveaux équilibres. Tout autant, au-delà de questions relatives à leur rendement,

des modes de financement fédératifs, participatifs (mécénat...) pourraient être revisités, au nom de leur vocation stratégique de mobilisation.

Dépasser la logique strictement « patrimonialisante » du paysage

La notion de paysage apparaît au cœur des problématiques de ces sites exceptionnels tant pour son attractivité touristique pouvant générer une forte ressource territoriale que pour la relation que les habitants nouent avec leur territoire. Il est nécessaire de passer la logique strictement « patrimonialisante » du paysage qui vise à figer ses formes. La mise en projet du paysage invite à interroger le devenir du territoire et convoquer autour de la notion de paysage les différentes visions d'acteurs. Autant objet qu'outil de prospective territoriale, il offre un espace de « médiance » entre ces derniers. On ne cherche plus à fédérer les acteurs autour d'une mémoire passée incarnée par un paysage identifié, mais à co-construire un futur partagé entre des acteurs qui, traditionnellement, n'interviennent pas dans la prise de décision concernant l'aménagement du territoire (habitants, agriculteurs, acteurs économiques...). Au final, l'analyse des processus de « patrimonialisation » des sites révèle dans de nombreux cas que ceux-ci sont engagés dans des dynamiques territoriales bien plus larges. Ces sites ne sont plus des stocks hérités du passé mais des flux inscrits dans des trajectoires qui les projettent dans un futur souhaité. Cette logique dynamique, ré-interprétative, questionne alors les démarches de labellisation qui se généralisent et dont le pilotage local s'appuie plus souvent sur un cadre construit ailleurs que sur les valeurs appropriées localement. Dès lors, l'inversion souhaitable de voir le territoire se positionner comme ressource pour les sites apparaît, dans de nombreux cas, difficile à concrétiser.

Des chemins d'équilibre possibles

Notre recherche s'est donc attachée à montrer dans quelles conditions les sites exceptionnels pouvaient constituer effectivement des ressources pour le



© Jean-Pierre Mareschal, Terra

Baie du Mont-Saint-Michel.

développement des territoires. Les résultats d'approches quantitatives socio-économiques et fiscales-financières apportent des réponses concrètes et chiffrées à cette question ; elles montrent la diversité des situations locales en la matière. Mais, notre recherche montre aussi comment le territoire est ou peut être amené à s'organiser pour devenir une ressource pour le site. Ainsi, à partir de 10 études de cas en France et 5 en Europe, nous mettons en évidence que des chemins d'équilibre sont possibles. C'est ce travail de construction politique et sociale dans le but de favoriser le développement durable de ces sites que nous avons voulu étudier et mettre en évidence dans cette recherche. Enfin, les enseignements tirés de ce travail nous semblent à même d'intéresser la plupart des autres espaces dans la mesure où ces enjeux de conciliation et

d'apaisement des tensions se retrouvent partout. Qui plus est, les expériences européennes repérées dans ce travail ne sont pas toutes issues de sites classés ou d'exceptionnalités notables. L'intégralité de ce travail devrait donc apporter des éléments de réponse à la question des modes de gestion et de régulation des sites exceptionnels français, et également éclairer les acteurs publics et privés sur les processus d'interdépendances fonctionnelles et spatiales qui déterminent aujourd'hui l'avenir des territoires.

À lire : Rapport « Les sites exceptionnels comme ressources des territoires »

Responsables scientifiques : Françoise Navarre, Magali Talandier

Membres de l'équipe : Raphaël Besson, Laure Cormier, Philippe Estèbe, Pierre-Antoine Landel, Manon Loisel, Gilles Novarina, Jean-François Ruault, Nicolas Senil

Les impacts des mesures de préservation des sites naturels exceptionnels

Équipes de recherche

Certop, SET, Lieu et IAAC Lahic

Vincent Viès, pour l'équipe de recherche Certop

À l'heure de la transition touristique, la question de la conciliation entre la protection des milieux et la fréquentation touristique demeure posée, notamment pour les sites naturels jouissant d'une forte notoriété. Les évolutions de la gouvernance et des modalités de la gestion des flux de visiteurs, d'amélioration de la qualité et de l'expérience de la visite se posent en termes de solutions de mobilités durables, d'accès aux informations de la visite, de consommation collaborative, de participation et de dialogue avec les habitants, les commerçants et les visiteurs.

La question de recherche et la méthode

Le premier objectif du programme de recherche était d'examiner la manière dont des sites naturels remarquables en France ont géré, dans des contextes variés, les flux de visiteurs. Le second objectif visait à analyser, en recourant à des enquêtes, la façon dont les habitants d'une part et les visiteurs d'autre part « vivent » un site exceptionnel, quelle expérience ils tirent des transformations symboliques et des pratiques liées à leur labellisation ; la recherche a également confronté les perceptions habitantes à celles des visiteurs afin d'examiner les chaînes de valeur qui ont une incidence sur leur gestion territoriale. Des pratiques décelées elle a tiré une série d'enseignements et de questions débattus, en janvier 2017 à l'Assemblée nationale, avec les membres du Réseau des Grands Sites de France. Ces expériences, confrontées à celles menées à l'étranger (par des méthodes telles que ROS¹, LAC², VIM³ aux USA ou en Grande-Bretagne, ou le « modèle » TOMM⁴ mis en œuvre en Australie), ont permis de révéler la transformation actuelle de la coopération des territoires cherchant à optimiser la gestion des visiteurs dans un espace naturel remarquable. La Pointe du Raz en Cap Sizun, la dune du Pilat, l'ensemble Gavarnie-Mont-Perdu, la montagne Sainte-Victoire, les sites classés des Bouillouses-Lannoux-

TYPLOGIE DES SITES

La recherche a porté sur les sites patrimoniaux naturels et a analysé des cas dont la sélection initiale répondait aux critères de réponse à l'appel à projets :

- des sites classés – le classement conditionnant l'octroi du label Grand Site de France ou, préalablement, la reconnaissance du caractère exceptionnel mais fragile du site, à travers le lancement d'une opération Grand Site (OGS) ;
- des sites labellisés ou dont la labellisation est envisagée à moyen ou long terme ;
- des sites naturels, en partant du postulat selon lequel la limitation de l'accès y est plus problématique que pour les sites culturels pour des raisons techniques (présence de plusieurs « portes d'entrée »), mais aussi sociales (acceptabilité plus réduite dans la mesure où la nature est souvent perçue comme devant être d'accès libre et gratuit) ;
- des sites géographiquement variés (littoraux et de montagne), d'extension variable, afin de permettre une analyse comparée de types d'espaces touristiques pluriels dans des configurations de coopération territoriale différentes.

Camporells et la réserve nationale du Néouvielle ont fait l'objet d'un examen de 410 documents et études scientifiques, techniques et opérationnels, de 86 entretiens semi-directifs auprès des acteurs (élus et techniciens) gestionnaires, de l'analyse de tous les dispositifs de régulation de l'accueil et des modalités de la gouvernance, d'enquêtes par photo-questionnaires qualitatifs auprès de 300 visiteurs (dans 3 sites) afin de déterminer l'impact de la restriction de l'accès sur leur expérience de visite, d'enquêtes qualitatives auprès des commerçants (dans 3 sites) et d'une enquête ethnologique auprès des habitants (à Gavarnie).

Principaux enseignements de la recherche

1 – Une grande variété des modes de régulation des fréquentations

Partout, la croissance constante du nombre de touristes dans les sites naturels exceptionnels (sauf à Gavarnie) y a soulevé la problématique de leur *surfréquentation*, même si le terme n'est pas toujours évoqué. La question a fait

¹ Ressource Opportunity Spectrum – Spectre d'opportunité de ressources

² Limits of Acceptable Change – Limites du changement acceptable

³ Visitor Impact Management – Management de l'impact des visiteurs

⁴ Tourism Optimisation Management Model – Modèle de management d'optimisation du tourisme



© Laurent Mignaux, Terra

Dune du Pilat.

l'objet d'approches variées, souvent par tâtonnements et sans méthode d'ensemble. Connaître la capacité de charge pour parvenir à garder un équilibre entre la protection des sites et les usages qu'en font les visiteurs n'est pas recherchée par les gestionnaires. Les entretiens ont montré que les gestionnaires estiment qu'une approche en termes de capacité de charge n'est pas adaptée au contexte français ; en conséquence, parvenir à une régulation des flux est un objectif très variable qui dépend des acteurs et des situations en présence (par exemple, attentes et postures vis-à-vis des clientèles opposées entre Gavarnie et Sainte-Victoire). La gestion des accès dans les sites naturels remarquables ne se satisfait jamais de la seule expertise scientifique, elle est toujours débattue dans l'arène politique pour y requérir la participation des parties prenantes, surtout des collectivités territoriales, plus rarement de la population et encore plus rarement des visiteurs. Les entretiens avec les gestionnaires ont enfin montré que, pour de nombreux acteurs, le changement des conditions et de l'accès à la visite était parfois difficilement envisageable.

Un grand retard dans la mise en place de stratégies numériques

Par ailleurs, la plupart des sites naturels remarquables étudiés n'ont pas intégré les nouvelles technologies d'information et de communication dans leur approche de la gestion des flux. Leur approche se fait en dehors de la révolution numérique en cours alors que les méthodes permettant un croisement des données de fréquentation, de guidage et d'accueil entre les secteurs du tourisme, de la protection des milieux et de la valorisation paysagère sont désormais connues. C'est un des enjeux majeurs de la gestion des flux, car les besoins vis-à-vis de l'action publique évoluent déjà en même temps que les usages et leur perception ; nombreuses sont les opportunités pour innover et inventer de nouveaux modèles économiques et permettre le financement d'une meilleure gestion des flux. Les écueils pour accroître les retombées économiques dans ces territoires grâce à la révolution numérique sont certes nombreux (risque d'une grande complexité des systèmes techniques, risque de mainmise de certains opérateurs privés, risque d'une fracture plus



Pique-nique sur un espace vert près du parking, montagne Sainte-Victoire.



Montagne Sainte-Victoire.

forte entre les territoires qui ont les moyens de suivre ces évolutions et ceux qui ne les ont pas), mais on constate dans les sites naturels remarquables étudiés un grand retard dans la mise en place de stratégies numériques, au contraire des *smart cities* qui collectent et traitent de plus en plus les données de visite de façon continue, automatisée et partagée, tel le développement de l'e-itinérance (tables d'orientation avec écrans tactiles, etc.), l'accès à un ensemble de prestations sur le territoire à un tarif forfaitisé, l'exploitation du big data pour faire évoluer les offres et les compléter à différentes échelles territoriales, la gestion intelligente et l'harmonisation des données, l'apparition de nouveaux acteurs prescripteurs que sont les plateformes internationales d'organisation et de réservation des séjours.

2 – Une expérience des visiteurs globalement satisfaisante, mais...

La plupart des visiteurs sont ravis de leur visite (55 % se disent comblés et 45 % satisfaits ; pour près de 60 % d'entre eux, le site est mieux qu'ils ne l'imaginaient). Cependant, les éléments relevés comme problématiques concernent bien la question de la gestion des flux : fréquentation excessive en haute saison induisant des difficultés d'accès et de stationnement, stationnements payants impopulaires et assimilés à un péage de visite, accès supposé anarchique, vieillissement de l'offre en services. Pour autant, le principe d'une régulation des visites est plutôt mal accueilli : limiter les heures et jours de visite est un moyen refusé par 59 % des enquêtés, limiter le nombre de visiteurs (quotas) est écarté par 66 %, interdire l'accès de certaines parties du site déplaît à 64 %, éloigner les zones de stationnement même avec navettes est rejeté par 69 %, interdire certaines activités par 79 %, mettre en place un péage ou autoriser les seules

visites guidées sont des moyens honnis par plus de 90 % des visiteurs enquêtés.

Parallèlement, l'enquête auprès des habitants a mis en avant le rôle structurant, dans la construction de fortes résistances locales, de l'acceptabilité des mesures de préservation telles que la mise en place d'une organisation des promenades, d'ouverture ou de limitation de l'accès aux sites. Les commerçants ont fait état de leur sentiment d'un déficit d'écoute de la part des gestionnaires ; ils ne se voient pas seulement comme des agents économiques mais également comme des ambassadeurs du site naturel et mettent en avant leur rôle dans l'accueil, dans l'information des visiteurs, dans leur contribution à l'animation sociale du site et estiment que leur voix est insuffisamment entendue par les organismes gestionnaires.

Un nouvel « écosystème d'acteurs » à faire éclore

C'est donc ailleurs, dans d'autres formes de gouvernance, qu'il convient de chercher des solutions acceptables par les publics. Les stratégies touristiques, les mises en réseau des acteurs, les politiques d'accueil intégrées dans un projet de territoire montrent le rôle important d'un nouvel « écosystème d'acteurs » à faire éclore : les habitants peuvent et souhaitent s'impliquer dans la promotion touristique de leur territoire, tandis que des start-up pourraient inventer de nouveaux services pour répondre aux besoins non satisfaits. Dans ce cas de figure, touristes et habitants deviendraient parties prenantes de cet « écosystème » de la visite et véhiculeraient des images et des messages clés qui inciteraient plus les acteurs à construire des stratégies de visite à l'échelle de la destination, plus étendue que celle du seul site naturel. Ces logiques tendent à



© Jérôme Courroucé, Terra

Parking montagne Sainte-Victoire.



© Laurent Mignaux - Terra

Compteur de passages, Morbihan – Plouharnel.

accélérer la recomposition des stratégies touristiques des sites naturels remarquables, organisés jusqu'à une date récente par les seuls périmètres institutionnels locaux, autour d'une offre plus large, plus diversifiée avec une porosité avec les territoires voisins.

3 – Une recomposition du territoire de gestion des sites naturels en cours

Les expériences remarquables relevées pour mettre en place une gestion concertée des flux des visiteurs montrent l'importance des coopérations interterritoriales et des recompositions des stratégies de gestion des flux autour de destinations étendues, plus qu'une focalisation sur les sites. La comparaison des démarches entreprises dans les cas étudiés (notamment les innovations en cours menées, entre autres, par le Canigó, par Sainte-Victoire, aux Bouillouses avec l'arrivée d'acteurs externes aux sites) montre l'importance de l'élargissement de la réflexion collective à un territoire dans lequel la gestion des données (tourisme, territoire et big data) est mutualisée : plateforme commune d'information, de réservation, wifi territorial, applications numériques de visite, gestion intelligente des données de fréquentation en temps réel partagé sur les réseaux sociaux... La démarche initiale de gestion des flux qui consiste à définir avec des acteurs interterritoriaux quelques indicateurs pour adapter l'état de réponse du milieu aux fréquentations s'étend également à une cogestion des flux à l'échelle plus large de la destination. L'enjeu est de participer à cette recomposition territoriale avec l'aide des données numériques partagées qui, une fois organisées, permettent de traiter et d'analyser des informations de gestion de l'attractivité à un coût accessible.

L'intervention interterritoriale, facteur incontournable de développement local.

Conduite dans sept sites de nature différente, cette recherche a permis de comparer les méthodes mises en œuvre depuis 20 ans, d'approcher certains blocages, de dégager les évolutions pour améliorer la régulation des flux, de saisir les plus vertueuses en termes de gouvernance et de modes opératoires, afin de parvenir à une meilleure attractivité. Elle questionne les modalités de l'action publique locale en montrant la place accrue des usagers et des citoyens dans ce processus gestionnaire et éclaire de nouvelles pratiques autour des sites naturels exceptionnels prenant en compte l'expérience de la visite comme « bien partagé », dans un contexte d'usages et d'apports de la nature dans le « bien commun territorial ». Au-delà de l'apport méthodologique, la recherche a contribué aussi à la connaissance de l'expérience des usagers. Elle a permis de mieux comprendre ce qui les conduit à venir toujours plus nombreux visiter ces hauts lieux « que l'on doit voir » du fait de leur caractère « exceptionnel ». L'importance croissante des éléments immatériels parmi les « fondamentaux » de ces sites, le changement radical de paradigme du bien commun naturel comme ressource à la fois matérielle et immatérielle concourent, par leur valorisation, à cerner la transition touristique en cours (évolutions des mobilités, des consommations énergétiques, des modes de vie, des représentations et des pratiques). Cette analyse des perceptions et des représentations abonde la connaissance des modes de valorisation de la nature et érige l'intervention interterritoriale dans leur gouvernance en facteur incontournable de développement local.

À lire : Rapport « Impacts des mesures de préservation des sites naturels exceptionnels »

Vincent Vles (dir), Sylvie Clarimont (codir).

Gérer le patrimoine littoral

La fabrique patrimoniale à l'heure du tourisme durable

Equipes de recherche

ESO - Espaces et sociétés, Le Mans, UMR 6590, Université Bretagne Loire
Responsable de l'équipe : Vincent Andreu-Boussut, Université du Maine, Université de Nantes, Université de Caen, Université du Littoral Côte d'Opale, Université du Québec à Chicoutimi

Sur les littoraux du nord-ouest de l'Europe, la gestion des sites patrimoniaux est particulièrement tirillée entre montée en puissance de l'attractivité touristique et injonction à une meilleure conservation. Dans un tel contexte, l'ambition de ce programme de recherche est d'explorer les liens entre la production patrimoniale et l'innovation en matière de gestion du tourisme en s'appuyant sur une géoscopie de quatre hauts lieux patrimoniaux, considérés comme représentatifs de l'évolution contemporaine des enjeux de fréquentation et de conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager sur les littoraux : les marais salants de Guérande et les Deux Caps en France, la Chaussée des Géants en Irlande du Nord et la partie danoise de la mer des Wadden. La méthode utilisée combine des approches empirique, systémique et comparatiste afin d'observer, d'analyser et de modéliser le fonctionnement des espaces du patrimoine dans leurs dynamiques touristiques et d'identifier le cas échéant les facteurs déterminants de l'innovation en matière de gestion touristique et patrimoniale.

Le premier objectif de la recherche consiste à déconstruire la « machine patrimoniale » à l'œuvre sur les littoraux pour mettre au jour les processus de « patrimonialisation » à la fois sur le temps long et sur le moment présent, afin d'en comprendre les ressorts sociaux, historiques, culturels et environnementaux. L'approche embrasse à la fois les aspects matériels (mesures de protection juridique...) et les aspects idéels (représentations des acteurs institutionnels, des « passeurs » de patrimoine, des visiteurs des sites...) pour comprendre les logiques de construction des registres de valeurs dans un contexte où la valeur patrimoniale tend à se substituer à la valeur d'usage des sites. Ce faisant, il s'agit de dépasser le postulat selon lequel le tourisme serait majoritairement producteur d'impacts négatifs sur les patrimoines, qu'il conviendrait alors de gérer, mais

de démontrer au contraire comment le tourisme stimule l'invention des objets/espaces patrimoniaux, le « regard touristique » jouant un rôle de premier plan dans la mise en patrimoine. Le deuxième objectif consiste à observer et à analyser les pratiques de gestion des visiteurs dans un contexte contradictoire entre sanctuarisation et sur-fréquentation. Il s'agit ici d'identifier l'émergence de nouvelles pratiques de gestion « durable » des sites et de comprendre le cas échéant les facteurs d'innovation et les contextes de mise en œuvre. Le troisième et dernier objectif interroge les questions de gouvernance et de justice d'accès aux sites patrimoniaux. La mise en œuvre d'outils innovants de tourisme durable et de gestion des flux de visiteurs ne va pas sans redéfinir les contours de la gouvernance locale du patrimoine et sans questionner l'accès aux sites pour tous.

La machine patrimoniale à l'œuvre sur les littoraux d'Europe du nord-ouest

Le tourisme au cœur de la mise en patrimoine : un processus en quatre séquences temporelles

Sur le temps long, la reconstitution détaillée des principaux moments clés de mise en patrimoine et en tourisme démontre largement leur étroite intrication et permet de distinguer les étapes qui structurent l'évolution de la dialectique patrimoine/tourisme au cœur des itinéraires des sites. La première séquence du processus débute à l'orée du XIX^e siècle pour s'achever au début du siècle suivant. L'éveil de la conscience patrimoniale prend racine dans l'invention du tourisme balnéaire, les premiers baigneurs témoignant rapidement d'un intérêt esthétique pour les paysages des sites littoraux. L'invention balnéaire s'accompagne ici des premières mises en protection d'objets culturels. La seconde séquence est celle de la massification du tourisme au cours du XX^e siècle jusqu'aux années 1960-70 à l'origine d'une mise en protection précoce des sites à l'échelle locale, particulièrement accentuée au moment où émergent des conflits forts contre les logiques d'aménagement des sites (projets de poldérisation et d'aménagement touristique pour la mer des Wadden, projet de route et de marina pour les marais de Guérande).



© Laurent Mignaux - Terra

Point du Raz.

La troisième séquence du processus correspond à la consécration du tourisme dans les sites et à l'extension de la mise en patrimoine du paysage ou d'espèces spécifiques à l'ensemble de la biodiversité, faisant généralement passer le régime local de protection à l'échelle nationale.

La dernière séquence est celle de la remise en cause du développement touristique et des premières tentatives de tourisme durable qui s'articulent généralement à une reconnaissance patrimoniale à l'échelle internationale (Patrimoine mondial de l'Unesco, Zone humide d'importance internationale de la Convention de Ramsar⁵).

Les visiteurs au cœur de la fabrique patrimoniale : rapports au patrimoine et perceptions des sites

Les visiteurs des quatre sites montrent très majoritairement une forte appropriation patrimoniale. Pour les touristes, le choix de la destination de vacances est d'ailleurs souvent lié à la présence du site, sans pour autant que la visite de celui-ci soit systématiquement programmée. Leur perception des sites et leur vision du patrimoine concordent assez largement avec le regard de l'Unesco pour la Chaussée des Géants et la mer des Wadden, pour lesquels la valeur universelle exceptionnelle s'appuie sur des critères naturels d'exceptionnalité. Cette vision n'est pas sans décalage avec l'ensemble des valeurs défendues et valorisées

par l'interprétation patrimoniale des sites qui privilégie justement les caractères naturels et culturels, montrant leur superposition. Ce regard des visiteurs touristiques entre également pour partie en contradiction avec le regard des habitants et/ou des résidents secondaires pour lesquels les sites ont une dimension plus ordinaire et plus culturelle : l'importance des mythes et des légendes à la Chaussée des Géants, la vision d'un paysage profondément culturel en mer des Wadden...

L'ensemble des visiteurs estime également que les sites semblent menacés, généralement par une fréquentation trop importante ou des comportements inappropriés, plus rarement par le changement climatique, identifié seulement en mer des Wadden alors que tous les sites sont concernés. Paradoxalement, ils ne sont pas majoritairement dérangés par cette forte fréquentation et estiment jouir d'un certain sentiment de liberté de visite, alors même que leurs parcours restent restreints notamment dans les marais de Guérande. Sur les quatre sites, les visiteurs restent peu enclins à payer des droits d'accès (en dehors de la Chaussée des Géants) ou les parkings mis à leur disposition, même si cette dernière solution semble davantage tolérée. D'une manière générale, ils ignorent majoritairement tous à quelles fins pourraient être utilisés les fonds ainsi récoltés.

⁵ La Convention, signée en 1971, a pour mission « La conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier ».



© Laurent Mignaux - Terra

Marais salants de Guérande.



© Laurent Mignaux - Terra

Morbihan, Quiberon.

Stratégies de gestion de la fréquentation du public

Des pratiques hétérogènes : entre concentration et dispersion des flux de visiteurs

Dans les quatre sites, l'analyse des pratiques de gestion de la fréquentation du public révèle finalement leur forte contextualisation. Si les chiffres élevés de fréquentation génèrent des impacts forts tant sur les patrimoines que sur l'expérience des visiteurs, le choix des outils de gestion des flux dépend avant tout du statut foncier des espaces et de la taille du site patrimonial. Les pratiques de gestion des flux s'ordonnent alors sur un spectre large allant de la concentration des visiteurs sur un ou plusieurs points d'intérêts permettant de concentrer les impacts des visiteurs et de mettre en défense le reste du site (méthode dite du *honey pot*) jusqu'à la diffusion des visiteurs sur l'ensemble du site permettant de diminuer la pression de ces derniers (méthode que l'on pourrait qualifier de *spreading out*).

À Guérande, où les marais salants sont majoritairement privés et exploités par les paludiers, la coopérative Les Salines de Guérande, gestionnaire principal du site, a ainsi créé sa filiale Terre de Sel en 2006 pour maîtriser et organiser les visites du marais. À l'inverse, le vaste territoire de la mer des Wadden favorise une fréquentation beaucoup plus diffuse, dans le cadre d'un zonage réglementaire concerté avec les usagers et d'un code de bonne conduite (qui fixe notamment les distances d'approche pour éviter le dérangement de la faune). Aux Deux Caps comme à la Chaussée des Géants, les choix sont à mi-chemin entre concentration et diffusion des flux. La canalisation des visiteurs le long de sentiers aménagés et balisés, dont il n'est parfois pas possible de sortir (comme au cap Gris-Nez), permettent de concentrer les impacts afin de les gérer

plus facilement. Dans les deux cas, les gestionnaires appuient la diffusion des visiteurs à l'échelle de leur périmètre d'intervention, comme en Irlande du Nord où le site du Patrimoine mondial est la locomotive de la mise en tourisme de l'ensemble de la côte d'Antrim.

Si l'ensemble des gestionnaires se déclarent inquiets face à une éventuelle « sur-fréquentation », seuls les marais de Guérande mettent en œuvre une capacité de charge qui y est définie au seuil des visites actuelles d'environ 80 000 visiteurs/an. La régulation de l'accès au lieu par le paiement de droits d'entrée reste également un sujet délicat. Elle est relativement acceptée à Guérande, dans la mesure où les visiteurs qui ne connaissent pas le site comprennent le caractère privé du marais. La question apparaît plus conflictuelle pour la Chaussée des Géants car le National Trust, propriétaire du site, a réalisé un aménagement d'accueil du public (panneautage et parkings) qui lui permet d'exiger un droit d'entrée au centre d'interprétation alors même que la route d'accès aux « pierres », destination principale, est publique et accessible à tous. La gratuité d'accès pour les adhérents du Trust et plus récemment pour les habitants du district lui permet néanmoins d'affirmer la garantie d'un accès à tous, alors même que les habitants sont très rares à en être informés.

Circulation des modèles de gestion du public

Choix pragmatiques ancrés dans les contextes locaux, les outils de gestion déployés peuvent à l'occasion s'inspirer d'expérimentations exemplaires dès lors que les gestionnaires mobilisent les réseaux professionnels dont ils font partie. Dans ce sens, le réseau des Grands Sites de France est très efficace à l'échelle française, la pointe du Raz et le Cap Fréhel faisant modèles pour les gestionnaires des deux Caps. Le réseau des sites du Patrimoine mondial semble moins déterminant, en dehors de la mer des Wadden



Cap Gris-Nez.

dont les gestionnaires trouvent dans la Grande barrière de corail ou la *Jurassic Coast* des modèles pertinents. Force est de constater que dans certains cas les outils inventés peuvent à l'occasion devenir des modèles à l'échelle nationale ou internationale.

Gouvernance locale et « justice d'accès » au patrimoine

Pratiques spatiales et accès au site

L'ensemble des pratiques spatiales à l'échelle des sites montre des disparités très fortes. Tandis que les parcours des visiteurs touristiques se concentrent sur les points d'intérêts principaux des sites, les parcours des habitants et des résidents secondaires sont beaucoup plus diversifiés. Ils exploitent à la fois une plus grande profondeur de territoire, et développent à l'occasion des stratégies d'évitement des parcours des touristes à la fois dans le temps et dans l'espace. L'analyse des pratiques spatiales révèle aussi une question de justice sociale, celle de la possibilité d'accès au site patrimonial dans sa diversité et dans son ampleur pour tous. Cette « justice d'accès » au patrimoine ne semble donc pas être dépendante du capital économique ou du capital socio-culturel mais semble plutôt relever de l'ancrage au territoire et être déterminée par la bonne connaissance du site *a priori* (être habitant ou au moins résident secondaire). Si les contestations des visiteurs touristiques se cristallisent surtout sur le coût des droits d'accès, il n'est pas rare de constater des parcours « auto-censurés » du fait de leur faible connaissance du potentiel de visite offert par le site. À l'inverse, habitants et résidents secondaires expriment leur mécontentement à Guérande à l'encontre des paludiers accusés de privatiser à outrance le marais. Le même sentiment prévaut à la Chaussée des Géants à l'encontre du National Trust, surnommé localement *National No Trust* ou *National Mistrust*, accusé de s'être accaparé le site et de

l'avoir dangereusement commercialisé. Ce conflit n'est pas sans redéfinir les notions de propriété privée et de propriété publique dès lors que le site patrimonial se trouve considéré comme un bien commun.

L'ouverture des systèmes d'action à la gouvernance patrimoniale locale

Les pratiques de gestion du public semblent finalement très dépendantes de la capacité des gestionnaires des sites à travailler dans le cadre de systèmes d'action ouverts à de nombreux acteurs à l'échelle locale notamment. Cette situation est très variable d'un site à l'autre. En mer des Wadden, la gouvernance patrimoniale semble s'être construite localement dans le cadre d'un réseau d'acteurs de l'interprétation, avant même la création du Parc national qui a pu capitaliser sur ce réseau en lui agrégeant de nombreux acteurs socio-économiques du territoire. Au contraire, dans les marais de Guérande, la gouvernance semble restreinte au monde paludier, à la production, à la diffusion et à la valorisation du sel, et exclut tous les autres acteurs du site. Finalement, pour les Deux Caps et la Chaussée des Géants, la gouvernance patrimoniale se trouve dans une situation intermédiaire d'ouverture. Si de 1961 à 2012 le National Trust gérait seul le site irlandais, la désignation récente d'un comité de pilotage dédié à la gestion du site du Patrimoine mondial a permis d'ouvrir la gouvernance aux collectivités locales comme aux acteurs scientifiques, même si les acteurs socio-économiques du tourisme, les habitants et les usagers restent encore écartés du processus. Finalement, la gouvernance des sites patrimoniaux semble généralement plus avancée lorsque les gestionnaires sont des collectivités territoriales ou des organisations de l'Etat, plutôt que des propriétaires publics ou surtout privés. Hauts lieux du patrimoine et du tourisme, les quatre sites étudiés montrent qu'il existe des éléments invariants au-delà des différences de gestion des publics et des modes de gouvernance. La valeur patrimoniale des sites reste ainsi très dépendante du regard touristique et leur caractère exceptionnel très lié à leurs usages touristiques. Si les sites ont tous des niveaux de fréquentation élevés, aucune tension ne semble exister entre visiteurs touristiques et habitants, les conflits exprimés ou en latence semblent davantage liés à la question de l'accès à tous au patrimoine.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique et solidaire

Ministère de la cohésion des territoires

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA a été créé en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique. Dans cette optique, le PUCA initie des programmes de recherche incitative, de recherche-action, d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la conception architecturale et urbaine et de la construction.

Agence d'objectifs, le PUCA se caractérise par :

- **une diversité de domaines de connaissance**, au croisement de multiples approches disciplinaires, socio-économiques comme techniques sur l'aménagement des territoires, l'habitat, la conception architecturale et urbaine et la construction ;
- **une pluralité de partenaires** issus à la fois des milieux scientifiques, alliant les sciences humaines et sociales aux sciences de l'ingénieur, des milieux professionnels de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'oeuvre et des entreprises ainsi que des décideurs urbains, administrations et collectivités locales ;
- **une variété d'échelles d'intervention** en accompagnement d'initiatives locales, régionales, nationales ou à l'échelle européenne.

Les missions du PUCA

- **Des actions de veille scientifique**, d'inventaire bibliographique de l'état des lieux et de capitalisation des savoirs par, notamment, l'organisation d'ateliers ou séminaires entre professionnels et chercheurs sur des thèmes émergents et l'édition des Annales de la recherche urbaine.
- **Des actions incitatives** dans le cadre de programmes finalisés, par le lancement d'appel à propositions de recherche et d'appel à projets d'expérimentation, et par un soutien à l'innovation.
- **Des actions d'animation de réseaux** au plan national et régional, comme au plan européen.
- **Des actions de valorisation scientifique et technique** de diffusion des résultats des travaux du PUCA. Par l'organisation de colloques et rencontres et par ses nombreuses publications, il constitue un centre de ressources à disposition des professionnels, des chercheurs et des étudiants.

plan urbanisme construction architecture

► Production urbaine de solidarité

Développement local et logement : typologie des questions territoriales

La ville ordinaire et la métropolisation

Métropolisation

Mise en tourisme des lieux ordinaires

Politiques locales de l'habitat

Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces » ?

► Transition éco-énergétique

Amélioration énergétique du patrimoine rural : quelles parts et perspectives pour l'auto-réhabilitation ?

Amélioration énergétique en copropriétés

Approche globale des rénovations énergétiques des logements privés

BEPOS, smart grids, territoires et habitants

BIM Maquette numérique

Immeubles à vivre en bois

L'appareil industriel français face à l'exigence de réduction des émissions de GES

PRÉBAT - Plate-forme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment

Réduction de la précarité énergétique

REHA : requalification à haute performance énergétique de l'habitat

S'adapter/atténuer les changements climatiques : alternative bioclimatique pour l'habitat

Vers des bâtiments à énergie positive

Vers une énergie positive augmentée : du bâtiment au territoire

► Adaptabilité des villes, des modèles et des territoires

Approches économiques des dynamiques urbaines

Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines - POPSU

Des gares au cœur de l'innovation urbaine

European

L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité

Sites exceptionnels et développement équilibré des territoires

Université et territoire

Ville intelligente

► Hors champ de la production urbaine et architecturale

Le hors champ de la production urbaine

Logement Design pour tous

Normes et fabrique du bien commun

Retour sur vingt ans d'évolutions des modes d'action publique urbaine

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense
92055 La Défense cedex
tél. 01 40 81 24 37 - fax 01 40 81 63 78
www.urbanisme-puca.gouv.fr