

## Les 3 T : le Territoire, le Touriste et le Technicien

P. Violier, Carta Angers

Résumé : Les politiques publiques sont généralement élaborées dans un cadre territorial précis, en l'occurrence le département. L'étude des politiques d'aménagement touristique, qui visent à accroître le niveau de l'activité et la création de richesses, montre que ce cadre ne correspond pas toujours au territoire du politique et peut s'en affranchir soit en mettant en œuvre un processus de sélection qui aboutit à un zonage, soit en produisant des arrangements spatiaux originaux qui transcendent les limites habituellement reconnues. L'objet de la communication est de comprendre comment et pourquoi des écarts peuvent apparaître et émergent des arrangements spatiaux qui s'écartent sensiblement des territoires, ce concept étant pris ici au sens d'espace délimité sur lequel s'exerce un pouvoir.

### Introduction

Cette communication a pour objet d'appréhender comment s'élaborent les politiques publiques et dans quel dispositif spatial elles sont construites. On observe en effet dans quelques cas des écarts entre le territoire, espace légitime par définition pour l'exercice d'un pouvoir et l'espace dans lequel se déploie la stratégie spatiale du pouvoir en question, ce que l'on nomme un arrangement spatial. Le champ choisi est celui de la politique touristique. En raison de sa capacité à inverser des processus de déclin économique et social, le tourisme est apparu aux politiques, essentiellement après la seconde guerre mondiale, avec notamment l'exemple de Courchevel, comme un outil d'aménagement du territoire. En même temps, le tourisme pose problème au politique. C'est une mobilité, ce qui est déjà en soi un problème, qui plus est, cette mobilité fonctionne selon des règles qui échappent aux habitants : les lieux touristiques ont été pour l'essentiel inventés par les touristes (Knafou, 1992). On a pu ainsi montrer que le touriste est un acteur plutôt rebelle dans le sens où il n'obéit pas toujours aux injonctions qu'elles viennent des entrepreneurs ou des politiques (Équipe Mit, 2002 ; Stock, 2003). Cette contradiction entre la volonté des

politiques et le fonctionnement de la pratique sociale éclaire les conditions et les modalités de production de l'espace pertinent de l'action par l'acteur politique.

Un détour par la présentation du contexte s'impose avant d'exposer la méthode que nous comptons mettre en oeuvre. Les États qui en ont les moyens se sont progressivement dotés d'un appareil institutionnel plus ou moins élaboré. Au-delà des variantes induites par les cultures économiques, libérales ou interventionnistes, et par les traditions politiques, fédéralistes ou centralisatrices, on repère dans tous les États très industrialisés plusieurs niveaux de pouvoir aux compétences complémentaires ou enchevêtrées (Violier, 2003). La France tient une place de choix dans ce palmarès d'abord pour s'être doté assez rapidement de compétences gouvernementales en la matière et pour avoir engagé quelques solides opérations d'aménagement comme les missions interministérielles d'aménagement du territoire. Ensuite, non seulement le nombre des niveaux d'intervention est rarement égalé, l'État central, les Régions, les Départements, les différentes formes d'intercommunalité, depuis les pays jusqu'aux communautés diverses, et les communes se préoccupent du tourisme, mais en plus les chevauchements sont une caractéristique essentielle de l'édifice. Le législateur a tardivement abordé ce champ de la décentralisation pour, globalement, entériner l'existant, puisque des organismes comme les Comités Départementaux ou les Comités Régionaux de Tourisme ont été créés bien antérieurement aux lois de décentralisation. La loi de 1992, dite loi Mouly, tente également de mettre un peu d'ordre en encourageant les coopérations entre les niveaux, par exemple en instituant une représentation des CRT au sein des Conseils d'Administration des CDT, et réciproquement, mais dans la réalité chaque niveau s'occupe de tout. Finalement, l'ampleur des moyens humains et financiers consacrés au fonctionnement de tel ou tel échelon de l'institution touristique rend davantage compte du niveau et de la diversité des actions plus que le texte de loi. On notera que cela n'empêche pas le développement du tourisme.

Dans cette organisation, le département a été reconnu comme l'échelon pertinent pour l'élaboration des schémas de développement touristique. Dès lors nous avons pensé que l'on pouvait par ce biais appréhender la spatialisation des politiques touristiques publiques. Il s'agit d'une simplification outrancière, puisque la Région par

le biais des contrats de plan avec l'État et par la relation fonctionnelle privilégiée avec l'Union Européenne pèse largement sur la mise en œuvre, mais on gagne en clarté par cette approche partielle. L'analyse des schémas, très éclairante, encore faut-il préciser que l'élaboration n'en est pas obligatoire, a été complétée par la fréquentation des sites internet des Comités Départementaux de Tourisme, ou des pages des sites des Conseils Généraux consacrées au tourisme. L'analyse des politiques des 96 départements métropolitains met en évidence une diversité et une évolution de la spatialisation des politiques touristiques. On exposera donc ce constat avant de tenter une interprétation et de proposer d'élargir le propos à la spatialisation de l'action publique en général.

#### Quatre modalités de l'inscription spatiale des politiques touristiques

La spatialisation, comme processus par lequel une politique s'inscrit dans l'espace, est constituée d'une phase d'élaboration suivie d'une négociation qui aboutit à une prise de décision politique laquelle engage une mise en acte. Les schémas de développement touristiques passent bien par ces étapes et les documents produits traduisent ces différents temps. Deux parties bien distinctes structurent les rapports des schémas : le diagnostic et l'exposé des choix stratégiques censés répondre aux problèmes constatés. Le diagnostic constitue ainsi une étape nécessaire et première souvent présentée comme objective. Dans les faits, les axes décisionnels essentiels préexistent et gouvernent les évaluations posées dans le diagnostic. Il faut une croyance solide dans la rationalité absolue de l'acteur pour échapper à ce constat. Dans le cas du tourisme, l'état embryonnaire de la maîtrise de l'information ne laisse aucun doute à ce sujet. La spatialisation peut donc être lue autant dans les diagnostics que dans les choix opérés.

Pour exposer les modalités de l'inscription spatiale des politiques publiques du tourisme nous avons élaboré une typologie sur la base de quatre critères. Le premier intègre l'intensité de l'activité touristique. Les approches actionnistes s'accordent à considérer l'importance du contexte de l'action. Cependant, il ne semble pas y avoir de relation simple et directe entre le niveau de l'activité et le mode de spatialisation ou du moins cette relation n'est pas simple. Le second critère appréhende la relation

entre le territoire global, en l'occurrence départemental, et le territoire touristique, défini ici comme le territoire dans lequel l'acteur public spécialisé dans le champ du tourisme inscrit son action. Le troisième critère tient compte de l'intention de l'acteur. On sait que l'intentionnalité est une composante essentielle de l'acteur (Lussaut, 2003). Enfin le quatrième critère distingue les moyens de l'action sur l'espace que l'acteur envisage de mettre en œuvre pour réaliser son intention. On aboutit à un nombre assez restreint de situations.

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
Activité touristique	Faible	Forte	Faible à forte	Faible à forte
Rapport entre la territorialité des acteurs touristiques et le territoire politique	Adéquation	Adéquation	Adéquation mais mise en relation avec les territoires proches	Transgression
Projet spatial du tourisme	Tourisme partout	Diffusion	Polarisation	Sélection
Action spatiale	saupoudrage	Saupoudrage à polarités nombreuses	Concentration des moyens sur un petit nombre de lieux éventuellement hiérarchisés	Délimitation d'un territoire Zonage
Exemples	Mayenne	Hautes-Pyrénées Loire-Atlantique	Vienne (hiérarchie) Charentes-Maritimes (pôles non hiérarchisés)	Maine-et-Loire / Indre-et-Loire, Cher / Indre

			Vendée	
--	--	--	--------	--

Le premier type se définit par l'association d'une action publique du tourisme étroitement inscrite dans le territoire départemental, qui vise à développer le tourisme dans l'ensemble du territoire par le biais de moyens peu importants mais que l'on prétend répartir sans critères spatiaux. Les aides publiques sont ainsi attribuées quelque soit la localisation des bénéficiaires pourvu que le projet s'insère dans le territoire, parfois même des conditions d'ancienneté de résidence sont posées. Il paraît assez caractéristique des départements sans touristes. L'appareil statistique, loin d'être parfait, a plutôt tendance à englober dans le tourisme toute une série de mobilité qui manifestement n'en relèvent pas, dès lors les lieux, dont les départements, qui sont décrits comme peu touristiques par ces méthodes en sont sans doute assez dépourvus.

Le second type se distingue au contraire par une activité touristique assez soutenue. C'est d'ailleurs cette réalité qui semble structurer le projet spatial, car il s'agit de diffuser le tourisme des secteurs effectivement les plus fréquentés vers ceux qui n'ont pas ou peu de touristes. Un discours convenu sur la saturation des uns et la désertification des autres appuie la prise de décision confirmant qu'avec le tourisme ça ne va jamais : ou il y a trop de touristes, ou il n'y en a pas assez. Il s'agit dès lors d'organiser le transfert, en le contenant cela va sans dire dans les strictes limites du territoire départemental. L'action touristique s'inscrit, on l'aura compris, dans l'ensemble du territoire. Pour compléter cette approche, on peut relever qu'il est très rare que des références aux départements limitrophes ou au niveau régional apparaissent dans ces plans. Chaque département constitue un territoire insulaire qui transcende les autres réalités et notamment la continuité des mobilités touristiques. Cette remarque vaut pour tous les niveaux territoriaux (Violier, 2000a et b). Le schéma du département des Hautes-Pyrénées part ainsi du constat d'un déséquilibre flagrant entre la montagne d'une part, très touristique, animée notamment par de nombreuses stations et par la ville de Lourdes, et le piémont et la ville de Tarbes d'autre part. Le projet vise à promouvoir l'activité touristique dans la partie nord et basse qui en est dépourvue, mais le saupoudrage des moyens

domine. Par ailleurs on voit mal ce qui pourrait dans l'état actuel des pratiques touristiques motiver cette véritable délocalisation des touristes.

Les deux types suivants se rencontrent dans des départements dont les niveaux de fréquentation sont très variables, de faible à très important. Le troisième type procède des mêmes constats que le second : manifestement cette activité est mal répartie sur le territoire et génère des déséquilibres insupportables. Tout a déjà été écrit sur cette idéologie de l'équilibre (Brunet, 1994). Le projet vise donc aussi à diffuser. Seuls les moyens diffèrent. Une forte polarisation des moyens en un nombre limité de pôles est préférée à un saupoudrage considéré comme inefficace. Le cas de la Charente-Maritime illustre bien ce type. Le tourisme est concentré le long du littoral, il est donc qualifié de déséquilibré. Des pôles sont définis afin de diffuser le tourisme vers l'intérieur rural. La ville de Jonzac a ainsi été retenue pour accueillir un centre thermal et ludique nommé « les Antilles de Jonzac ». Il se trouve que le maire de cette ville présidait également aux destinées du Conseil Général avant le récent renversement de majorité. Le département de la Vienne fournit un cas assez proche. Par rapport à l'exemple précédent, il s'agit d'un territoire sans touriste avant que le Conseil Général sous la houlette de son président René Monory ne se lance dans l'aventure bien connue du « Futuroscope », à partir de 1984. Au milieu des années 90, une fois le tourisme créé, on a entrepris de diffuser les touristes vers des pôles secondaires. Tandis que le site du Futuroscope avait été choisi en pleins champs mais au centre du département, les pôles secondaires, vallée des serpents, vallée des singes, cité du livre..., ont été disséminés autour de manière à irriguer totalement le territoire. Tout cela pourrait donner l'impression d'une grande rationalité alors que les faits montrent que le choix d'implanter tel ou tel parc dans un lieu est surtout fonction de la qualité des lieux ou de la qualité des hommes, c'est-à-dire de leur proximité avec l'ancien Président du Conseil général.

Le quatrième type se distingue essentiellement par la relativisation de la référence au territoire départemental, et ce de deux manières. On prend d'abord acte de ce que le territoire créé par le tourisme ne correspond pas à la totalité du territoire départemental. La spatialisation est donc sélective et ne retient qu'une partie du territoire qui bénéficie de la concentration des moyens affectés à la politique touristique du département. On passe donc du territoire touristique défini d'après les représentations des élus à une définition qui s'appuie sur la fréquentation observée. Ensuite, cette zone définie comme touristique, au sens où elle reçoit des touristes en

nombre important, ne coïncide pas nécessairement avec les limites départementales. Dès lors les stratégies échafaudées intègrent cette dimension. Les Comités Départementaux de Tourisme du Maine-et-Loire et de l'Indre-et-Loire collaborent ensemble à l'élaboration de produits, engagent des opérations de communication en commun... Le département du Cher est également exemplaire de ce quatrième type. Globalement le département est peu fréquenté. La seule partie, Bourges faisant exception, un tant soit peu parcourue par des touristes correspond à l'ancienne province du Berry que le Cher partage avec l'Indre. Depuis le milieu des années 1990 un rapprochement a été opéré entre les deux Comités Départementaux, avalisé par les Conseils Généraux, qui vise à promouvoir ensemble cette entité. Mieux le Conseil Général du Cher a voté une subvention pour des opérations de communication qui est placée sous le contrôle du département voisin.

On peut donc à travers cette typologie discerner une évolution dans les modalités de l'action publique et de la production du territoire. Trois facteurs notamment peuvent être relevés.

Premièrement, cette évolution résulte d'un changement fondamental dans l'activité elle-même. Ce saisissement du tourisme par le politique afin de remodeler le territoire est facilité par la relativisation des conditions du site dans l'activité touristique. Le tourisme est à l'origine une activité étroitement liée aux sites. Les pratiques touristiques sont diverses mais nous avons dans un ouvrage collectif (Equipe Mit, 2002) proposé de les rassembler en trois modalités : le repos, le jeu et la découverte. Les trois ont en commun une relation forte avec des lieux et surtout avec des conditions de site. Le repos privilégie la plage. Les jeux ont besoin de conditions très précises, par exemple le ski exige une certaine qualité de pente et bien évidemment de l'enneigement. A un autre niveau, ces qualités peuvent varier selon les capacités des skieurs. Les plus expérimentés recherchent des domaines étendus pourvus de pistes difficiles c'est-à-dire accidentées, rapides car pentues... La découverte consiste, pour l'essentiel, à visiter les hauts lieux du monde, dûment étoilés dans les guides qui en dressent les inventaires. La touristicité d'un lieu, définie comme l'intensité de l'activité touristique en un lieu donné, dépend donc des pratiques des touristes et, dans une première approche, le politique n'y peut rien, les

habitants en général non plus. Seule la diffusion ou la reproduction dans des conditions proches ou semblables de ce que les touristes ont initié ailleurs leurs sont autorisées. On peut ainsi considérer que la création de la côte du Languedoc-Roussillon, mises à part les quelques stations plus anciennes essentiellement fréquentées par les citadins régionaux, relève de la reproduction repensée d'un modèle éprouvé : entre la Côte d'Azur et la Costa Brava ce secteur de côte infesté de moustiques avait quelques chances de plaire aux touristes, mais l'invention est davantage dans la forme, le modèle de région touristique intégrée, que sur le fond : le bain en mer chaude, pratique inventée par les touristes dès les années 1920.

Après les années 1960, un nouveau type de lieu touristique apparaît avec le tourisme hors-sol. Les conditions du site sont fortement relativisées au profit des conditions de situation. La pratique repose sur des moyens totalement artificiels. Le succès doit bien davantage au positionnement par rapport au marché. Les parcs constitués de structures d'hébergements organisées autour d'une bulle tropicale représentent l'archétype de ces nouveaux lieux touristiques. L'élément principal la piscine ludique ne doit rien au site. L'équipement fonctionne grâce à une localisation en périphérie d'une forte concentration de population qui lui assure des taux de fréquentation record, et ce pendant toute l'année. Les parcs à thème ou les parcs animaliers relèvent des mêmes logiques. Dès lors le touriste n'a plus besoin d'un site pour justifier son déplacement et le politique peut penser pouvoir implanter n'importe quoi n'importe où, sans avoir complètement tort. Demeurent quand même des conditions de situation et seule l'adhésion des touristes peut justifier a posteriori la qualité des choix effectués.

Deuxièmement, la reconnaissance du tourisme comme une activité économique fondamentale a fait son chemin. Le secteur s'est professionnalisé. Les rapports entre les élus et les techniciens ont évolué. En effet, en relation avec l'affirmation du hors-sol, les enjeux financiers sont devenus tels que l'expertise de spécialistes est perçue de plus en plus comme nécessaire. Dès lors les politiques sont amenés à reconsidérer leur appréhension du territoire et à admettre que s'ils sont élus dans un territoire la politique du territoire ne se borne pas nécessairement au territoire mais inclut des solidarités spatiales qui prennent la forme d'arrangements spatiaux. Si la décision de lancer le Futuroscope a pu être prise sans études préalables, comme un fait du Prince, c'est à la fois parce que le site a été constitué progressivement et



grâce à la manne nucléaire. Dans les projets plus récents on fixe d'emblée un seuil de fréquentation souhaitable et on ne dispose pas toujours d'un pactole à investir ou des choix budgétaires sont opérés, lesquels nécessitent des réflexions. On a donc un renversement de perspectives. Avant la seconde guerre mondiale, le tourisme fonctionne pour l'essentiel sur les pas des touristes. Schématiquement le processus de mise en tourisme d'un lieu se décompose en une phase d'invention du lieu par les touristes, à laquelle succède, éventuellement, une phase d'industrialisation caractérisée par l'intervention d'un acteur entrepreneur et par le changement d'échelle du produit spatial. Après la seconde guerre mondiale, les entrepreneurs et les États vont dupliquer les lieux en se passant de l'initiative des touristes, ce qui peut donner parfois à penser que le touriste n'est pas acteur. L'appareil économique capable de repérer les sites en adéquation avec les pratiques peut se permettre d'anticiper sur la présence effective des touristes. Avec le tourisme hors-sol, cette logique est poussée à son terme. La contrepartie de cette évolution réside dans la croissance du risque pris. Tant que les acteurs entrepreneurs se donnaient comme objectif d'accroître les flux, le risque se limitait à repérer les lieux fréquentés et à évaluer le potentiel de croissance, dorénavant les risques sont plus grands.

Dès lors s'observe un premier décalage. D'une part des départements au sein desquels les acteurs continuent d'appréhender le tourisme comme une activité à base physique essentiellement et poursuivent la chimère du fameux potentiel qui ne cesse de hanter les diagnostics. Dans ces départements, la politique touristique continue d'être bornée par le périmètre du territoire et l'enjeu consiste à y piéger les touristes. On part du postulat que le département est inévitablement touristique. D'autre part, des départements dans lesquels les acteurs ont saisi le sens de l'évolution de l'activité et cherchent à inventer les hors-sol qu'attendent les touristes, en essayant d'échapper à la tyrannie de la situation. Cette stratégie est poursuivie dans des départements très touristiques, mais inégalement. Ainsi en Vendée, le développement des propositions hors-sol relève d'une stratégie spatiale de diffusion du tourisme vers l'intérieur. On peut discuter dans ce dernier cas de la pertinence du concept de tourisme hors-sol. Si les conditions de site sont effectivement absentes au sens où on les entend en général, on ne peut faire abstraction de l'aspect communautaire qui a présidé à l'émergence du projet. Mais cette interprétation a perdu beaucoup de sa validité avec le temps.

Un second décalage apparaît aussi ces derniers et ceux qui n'ont pas fait le choix du hors-sol. Les départements qui se sont lancés dans une politique touristique dominée par le hors-sol peuvent faire le choix d'un dispositif inscrit dans le territoire puisqu'ils s'affranchissent des conditions du site. Le dispositif spatial plaqué sur la Vienne est assez révélateur, même si les accroches locales ne sont pas totalement absentes. A l'inverse ceux qui n'ont pas fait le choix du hors-sol, pour des raisons diverses, et qui se fixent pour objectif d'accroître la fréquentation, n'ont pas d'autre choix que de fonder leur stratégie sur la reconnaissance d'une pratique réelle qui permet de délimiter une zone touristique quitte à la renforcer par l'adjonction d'éléments complémentaires. C'est ainsi que le Maine-et-Loire comme le Cher fondent leurs stratégie sur la désignation et la délimitation d'une zone touristique, au sens de fréquentée par les touristes, et ont pour stratégie spatiale d'en renforcer le succès afin que se produisent ensuite des processus de diffusion.

Troisièmement, la mobilité croissante d'une grande partie de la société modifie aussi la donne. Cette mobilité tient d'une part au niveau de développement des moyens de communication. Une bonne partie des côtes de la Manche et de l'Atlantique sont accessibles facilement et fréquentées dans le cadre de déplacements de fin de semaine, contrairement aux années soixante dix pendant lesquelles le week-end durait au mieux deux jours et qu'il fallait plus de cinq ou six heures pour les atteindre. D'autre part, l'ancienneté du tourisme dans cette partie du Monde, qui l'a inventé au XVIIIème siècle, est garante d'apprentissages multiples (Mit, 2002) facilitant l'autonomie et de fait la mobilité des touristes. Dans ce contexte de mobilité accrue, la conquête des interstices et la diffusion du tourisme progressent et suscitent bien des convoitises de la part des élus confrontés aux délocalisations et au chômage.

## Conclusion

La production du territoire politique obéit ainsi à des combinaisons d'influences qui induisent éventuellement la production d'arrangements spatiaux qui s'écartent des limites des territoires. L'accroissement du poids des techniciens induit par la croissance des enjeux économiques et par l'évolution du fonctionnement de l'activité, qui renforce l'incertitude, se traduit par la production d'arrangements

spatiaux originaux qui fondent leur périmètre sur les espaces pratiqués par les touristes.

Toutefois, la plupart des institutions touristiques départementales nient la complexité des systèmes d'acteurs. Les rapports avec la Région sont rarement mentionnés. Les institutions des grandes agglomérations ne sont pas évoquées alors que les moyens économique et humains dont elles disposent sont souvent de niveau égal voire supérieurs à ceux des départements. Le clivage entre les élus ruraux qui tiennent le Conseil Général et les élus des villes centres persiste. Les pays ne sont guère plus considérés. Il en est de même des touristes perçus implicitement comme des objets à contrôler et appréhendés à travers des appareils statistiques incomplets et rudimentaires. L'analyse de la fréquentation des hôtels et des campings en constitue la base alors que l'on sait par ailleurs que plus de la moitié des résidents en France ne les utilisent pas. Au-delà on continue à analyser le tourisme à travers des moyens, en hébergement, transport, filières d'activités, et non en fonction des pratiques réelles des touristes.

Brunet R., 1994, *La France un territoire à ménager*, Édition n°1, Paris 327 p.

Équipe Mit, 2002, *Tourisme 1, Lieux communs*, Belin

Stock M., 2003, *Tourisme, acteurs, lieux, enjeux*, Belin Sup, 299 p.

Violier P., 2003, *Les acteurs du tourisme*, chapitre 5, p 167 à 208, in : *Tourisme, acteurs, lieux, enjeux*, ouvrage collectif sous la direction de Mathis Stock, Belin Sup,

Violier, 2000a, *Campagnes vivantes et temps libre*, Des campagnes vivantes, un modèle pour l'Europe, Cestan Igarun, pp.489-500

Violier, 2000b, *Au sujet de la "mise en tourisme" des campagnes*, in *Les nouveaux espaces ruraux de l'Europe Atlantique* Maison des Sciences de l'Homme, Poitiers, pp.208 à 218