



Quelle place pour le tourisme dans la planification spatiale des territoires de montagne ? Enquête au sein de la communauté des communes des Pyrénées Catalanes

Emeline Hatt

► To cite this version:

Emeline Hatt. Quelle place pour le tourisme dans la planification spatiale des territoires de montagne ? Enquête au sein de la communauté des communes des Pyrénées Catalanes. Sud-Ouest Européen, 2021, 52. hal-03608024

HAL Id: hal-03608024

<https://amu.hal.science/hal-03608024>

Submitted on 1 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Quelle place pour le tourisme dans la planification spatiale des territoires de montagne ? Enquête au sein de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes

Emeline HATT
Aix Marseille Univ. - LIEU

Résumé

Partant du constat de l'enjeu que constitue l'ancrage territorial des stations de montagne, cet article interroge la déclinaison du projet touristique en termes d'aménagement à l'échelle intercommunale. Il vise à étudier la place de la planification stratégique dans la construction d'un projet touristique territorialisé articulant les stations de sports d'hiver dans leur environnement. L'analyse porte sur le territoire de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes qui, depuis 2015, a participé conjointement à l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et à l'atelier national des territoires « vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique ». Nous mettons en évidence le rôle de l'élaboration du SCoT dans la définition d'un projet touristique intercommunal, ainsi que les freins à l'intégration des problématiques touristiques dans ce document de planification.

Mots clés : aménagement touristique, planification, SCOT, montagne, Pyrénées catalanes

Pour citer cet article :

HATT E. (2021). « Quelle place pour le tourisme dans la planification spatiale des territoires de montagne ? Enquête au sein de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes », *Sud-Ouest Européen*, n°51, déc 2021, pp.109-126

Introduction

Ces dernières années, une diversité de recherches a mis en exergue les enjeux de transition des stations touristiques de montagne (notamment Bourdeau, 2019 ; George-Marcelpoil et al., 2010 ; Vlès, 2019). Les problématiques écologiques et les nouvelles injonctions en termes de durabilité et de risques liés au changement climatique s'appliquent aux territoires touristiques de montagne et conduisent à faire évoluer la fabrique urbaine des stations. Parallèlement, l'intense production législative de ces dernières années visant à répondre aux objectifs de durabilité (loi ALUR, loi sur la transition énergétique, loi de reconquête de la biodiversité, loi Montagne II, loi énergie climat...¹) commence à se traduire dans l'ensemble des documents de planification territoriale, soulignant l'intérêt de ces plans et schémas pour appréhender les territoires touristiques et leurs perspectives d'aménagement. Cet article s'inscrit comme un éclairage dans ce domaine, dans la continuité des recherches centrées sur l'analyse des

¹ Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut notamment citer la loi ALUR (loi n°2014-336 du 24 mars 2014) visant l'amélioration de l'accès au droit au logement, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi n° 2015-992 du 17 août 2015) qui aborde plus particulièrement le domaine du logement et de la construction, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (loi n° 2016-1087 du 8 août 2016) qui pose les principes de solidarité écologique et de non-régression du droit de l'environnement, la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, aussi appelée «loi Montagne II») qui rappelle les spécificités des territoires de montagne et relance notamment le dispositif de Opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir, ou encore la loi énergie-climat (loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019) qui inscrit l'objectif de neutralité carbone en 2050 pour répondre à l'urgence climatique et à l'Accord de Paris.

politiques publiques d'aménagement touristique (Merlin, 2006 ; Vlès, 2014). Si l'attractivité du territoire et le développement d'activités sont revendiqués, ce sont les lieux d'implantation potentielle de ces activités et de ces aménagements qui sont étudiés ainsi que le niveau d'exigence que les collectivités souhaitent encourager en termes de qualité pour qu'ils préservent le site et l'esprit des lieux.

Les enjeux d'aménagement touristique sont appréhendés dans cet article sous l'angle de la planification territoriale. La littérature scientifique relative à la planification territoriale contemporaine (mise en œuvre depuis la loi de Solidarité et renouvellement urbains²) est encore peu développée en France (Douay, 2013 ; Dugua, 2017). Notre recherche vise à approfondir cette analyse à partir du prisme de la dimension touristique dans le cas des Pyrénées catalanes. Elle met en débat la capacité des outils de planification à alimenter la stratégie touristique d'un territoire. Partant du constat que la mobilité accrue des touristes contemporains complexifie les flux et les dynamiques spatiales « *qui débordent largement le territoire communal et s'inscrivent dans l'espace plus vaste de la destination* » (Vlès, 2014, p.86), nous interrogeons l'intégration des problématiques touristiques dans la planification stratégique intercommunale contemporaine. Nous étudions dans cette perspective l'apport des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), documents de planification spatiale portés par les intercommunalités, aux dispositifs de régulation formels et informels contribuant à la construction du projet touristique local. Le SCoT a pour objectif la définition d'un projet de territoire plurithématique et multiscalaire associant occupation de l'espace urbain, économie, protection de l'environnement et paysage. Combinant les logiques planificatrices et réglementaires, il constitue un « *cadre de mise en cohérence de politiques publiques territorialisées* » et « *une scène de gouvernance interterritoriale* » (Vanier, Faure et al., 2017, p.1) que nous proposons d'observer. L'étude de sa mise en œuvre est riche d'enseignements sur la capacité d'un territoire à envisager son avenir.

La Communauté de communes des Pyrénées Catalanes (fig.1) a participé conjointement à l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale³ (approuvé en mars 2020, mais faisant actuellement l'objet d'un contentieux) et à l'atelier des territoires « vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique » (porté par les services de l'État, en particulier la DDTM des Pyrénées Orientales)⁴. Nous rendons compte ici de la manière dont la thématique touristique – et notamment la place des stations de sports d'hiver – a été envisagée lors de leur préparation par les décideurs et par la maîtrise d'œuvre (les prestataires intellectuels privés responsables de la production des scènes de gouvernance issues de ces deux démarches⁵). Considérant que parmi les 19 communes qui composent cette intercommunalité, huit supportent des stations de sports d'hiver⁶, il s'est agi d'étudier en

² Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi SRU. Cette loi a modifié en profondeur le droit de l'urbanisme en France en instaurant notamment les Plans locaux d'urbanisme (PLU), en remplacement des anciens Plans d'occupation des sols (POS), et les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), en remplacement des anciens schémas directeurs.

³ Le territoire du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes est situé au cœur des Pyrénées Orientales. Il couvre 19 communes, sur un territoire de 352,7 km², et compte 5990 habitants permanents (en 2015). Territoire montagnard, rural et frontalier, il s'inscrit dans le territoire plus vaste du Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes.

⁴ Cette démarche de projet de territoire ciblée sur les territoires de montagne a été initiée en 2015 à l'occasion des trente ans de la loi Montagne de 1985 ; le territoire du Capcir-Haut Conflent (Pyrénées-Orientales) a été l'un des sites d'expérimentation.

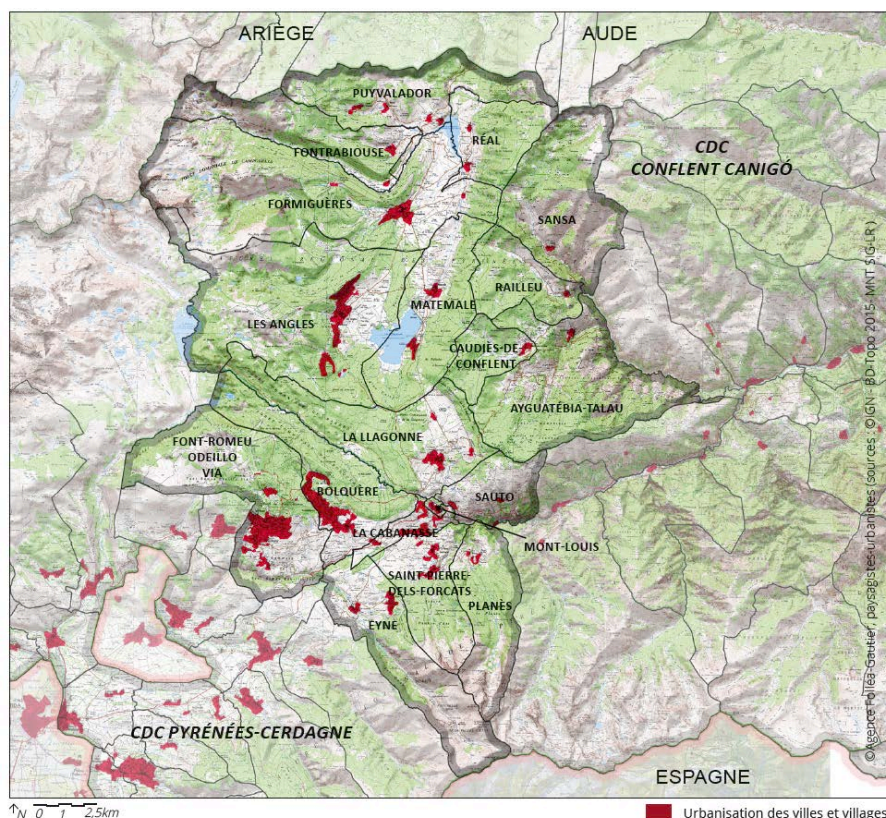
⁵ Nous considérons que ces acteurs tiennent une place spécifique dans l'organisation de l'action collective, jouant un rôle dans les jeux d'acteurs et la conduite des projets (Idt et Silvestre, 2019).

⁶ La Communauté de communes (qui s'intitulait lors de sa création en 1997 Capcir-Haut-Conflent) était composée jusqu'en 2011 d'une quinzaine de petites communes à dominante rurale, alors que les communes-stations limitrophes (Les Angles, Bolquère et Font-Romeu) faisaient partie de la Communauté de communes

particulier la place de l'économie des sports d'hiver dans ces démarches de planification et de projet. La méthodologie de recherche a combiné l'analyse du SCoT approuvé en 2020 et des avis portés tant par les personnes publiques associées que par les habitants lors de l'enquête publique⁷, la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès de deux professionnels ayant participé à la réalisation du SCoT et des temps d'observation in situ des démarches en phase d'élaboration⁸.

La première partie rappelle la manière dont le tourisme est pris en compte dans la planification contemporaine de l'aménagement des territoires de montagne. Le second temps expose, à la lumière du cas d'une portion de la montagne catalane française, les enjeux et les difficultés d'articulation tourisme-planification spatiale. Il évalue la capacité de ces outils à intégrer des enjeux aussi spécifiques que le tourisme de montagne.

Fig. 1. Le périmètre de la communauté de communes des Pyrénées Catalanes



Source : SCoT de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes, 2020

voisine (les Pyrénées-Cerdagne). Son périmètre s'est élargi avec l'entrée de Font-Romeu en 2011 puis de Bolquère et Les Angles en 2014, faisant évoluer les équilibres internes de cette intercommunalité avec l'entrée des acteurs économiques majeurs que sont ces stations de montagne. Elle compte aujourd'hui six stations : Les Angles, Font-Romeu-Pyrénées 2000 (une station sur deux communes), Formiguères, Cambre d'Aze (une station sur deux communes), Puyvalador (fermée temporairement ?) et La Llagone (ski de fond).

⁷ L'ensemble de ces documents est disponible sur le site internet de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes : <https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>.

⁸ Les entretiens ont été réalisés avec Claire Gautier (de l'agence Folléat-Gautier, qui a été mandataire de la maîtrise d'œuvre en charge de l'élaboration du SCoT) le 8 septembre 2020 et Jean Marieu (qui a fait partie du groupement de cette maîtrise d'œuvre) le 15 juillet 2020. Nous avons également participé à l'atelier national du territoire en tant que chercheuse associée à la maîtrise d'œuvre en charge de cette démarche.

1. Planifier l'aménagement touristique en montagne : quel rôle pour les SCoT ?

Partant du constat de l'enjeu que constitue l'ancrage territorial des stations touristiques de montagne, nous interrogeons la déclinaison du projet touristique en termes d'aménagement territorial à l'échelle intercommunale. Nous revenons ce faisant sur le fondement des SCoT appréhendés comme des outils de planification stratégique de référence à l'échelle intercommunale et sur la place du tourisme dans ces documents de planification.

1.1. De l'ancrage territorial au projet touristique intercommunal ?

Les stations de montagne sont confrontées ces dernières années à leurs interdépendances tant avec l'environnement naturel et l'agriculture qu'avec l'économie résidentielle ou présente (Davezies, 2009 ; Pecqueur et Talandier, 2011) et les nouvelles formes de « l'habiter » (Stock 2006). Le concept de station, conçu pour fixer les touristes au sein d'une destination délimitée, est réinterrogé par de multiples facteurs (Bourdeau, 2019), comme l'évolution de la demande, la recherche de diversification de l'offre pour allonger la saison et limiter la dépendance aux aléas météorologiques ou encore par le développement des activités récréatives itinérantes (randonnée, cyclotourisme, etc.). Les pratiques de loisirs actuelles obligent finalement à élargir l'approche, l'attractivité de la station dépendant en grande partie du territoire dans lequel elle s'inscrit, de son « *écrin local* » (François, 2007). Comme le constatait déjà le géographe Georges Cazes, « *la marchandisation croissante des lieux touristiques participe à leur déterritorialisation ; en même temps, elle impulse une valorisation indiscutable des ressources locales* » (1992, p.73). Ces évolutions questionnent ainsi le modèle d'un tourisme polarisé et initient même pour certains un « *éloge de la dispersion* » (Bourdeau, 2019).

Ces défis, liés à l'évolution des attentes des visiteurs, à la montée en puissance des problématiques environnementales et climatiques ou encore à la globalisation de l'économie, interrogent l'échelle de gestion de l'aménagement touristique. La valorisation des ressources locales pose finalement la question de l'ancrage territorial des stations, entendu comme « *l'ensemble des liens tissés entre le tourisme, son territoire originel et son espace de déploiement désormais élargi et modifié* » (Vlès, 2014, p.68). Ainsi, les recherches conduites en France ont révélé la disjonction entre l'échelle des communes qui portent les stations et élaborent traditionnellement les politiques de développement et de gestion touristiques et celle des territoires beaucoup plus vastes des flux économiques des touristes (Clarimont et Vlès, 2009). En ce sens, les stations s'adaptent aux nouvelles requêtes du marché par la dilatation de leur ancrage et par la gouvernance intercommunale du tourisme qui induisent une redéfinition des solidarités territoriales. Dans cette perspective, « *le projet intercommunal permet d'atteindre une taille critique pour définir et conduire des projets touristiques interconnectés. Il confère à un territoire de destination une meilleure visibilité qu'à une station désormais "débordée", au sens premier du terme* » (Vlès, 2014, p.89). Ciblées sur le territoire pyrénéen, les travaux conduits en urbanisme ont permis de mettre en exergue cette problématique de l'ancrage territorial des stations, abondant la réflexion par le concept de « *métastation* »⁹. S'ils constatent que la gestion partagée des problématiques d'aménagement touristique n'est pas encore totalement acquise dans les stations de montagne où

⁹ « *La métastation touristique travaille à accueillir, par une gouvernance territoriale appropriée, des touristes pour des arrêts de courte ou de longue durée. En termes économiques, ce sont des systèmes territoriaux de production et de distribution de biens et de services de loisirs : unités spatiales organisées d'hébergements et d'équipements offrant des prestations diversifiées, la métastation implique la gestion de sa croissance urbaine dans un environnement polyfonctionnel et son organisation contribue à gérer au mieux un pôle d'offre et de vente de services* » (Vlès, 2014, p.81).

l'intercommunalité est à la peine, ils soulignent l'enjeu que constitue cette ouverture quasi obligée du tourisme des stations historiques. Parallèlement, l'approche de l'économie territoriale appliquée aux territoires de montagne (initiée notamment par Jacques Perret autour du concept de système touristique localisé) a mis en évidence l'évolution contemporaine du territoire d'ancrage des stations et son changement d'échelle (Marcelpoil, 2007 ; François et Billet, 2010).

En France, le tourisme est depuis une quinzaine d'années une compétence intercommunale incontournable. Une enquête réalisée par l'Assemblée des communautés de communes en 2010 révèle que 85 % des intercommunalités avaient inscrit la compétence tourisme dans leurs statuts (Vlès, 2014). Néanmoins, le transfert de cette compétence à l'échelle intercommunale reste difficile en France¹⁰. Le tourisme est déjà une compétence partagée entre les échelles locales, départementales et régionales. De plus, cette compétence « tourisme » qui peut être transférée à l'intercommunalité n'est pas très clairement précisée comme en témoigne le fait que 75 % des intercommunalités ont déclaré avoir eu des difficultés pour définir l'intérêt communautaire dans le domaine du tourisme (Dupuy et Lewy, 2004). Celle-ci se réduit alors souvent à la seule promotion ou au marketing de services (« accompagnement » dans le tableau ci-dessous), alors même que plus de 90 % de l'investissement touristique local est réalisé dans l'aménagement et la création d'équipements (immobilier, hébergement, équipements touristiques)¹¹ (ECCE, 2004) – fig.2 .

Fig. 2. Les investissements touristiques en France en 2003

	2003 en Millions Euros courants	Accroissement annuel moyen 1993- 2003 en %
Hébergement et restauration (y compris résidences tourisme)	3 590	2,3 %
Résidences secondaires	3 741	0,6 %
Equipements touristiques	1 000	6,0 %
Accompagnement (agences de voyages, valorisation sites etc.)	537	3,1 %
TOTAL GENERAL	8 868	1,9 %

Source : ECCE, 2004, p.5

Si l'intercommunalité est revendiquée ces dernières années comme un échelon pertinent d'intervention pour gérer les territoires touristiques, comment celle-ci peut-elle intervenir sur l'implantation des aménagements et équipements touristiques par sa stratégie de planification intercommunale ?

¹⁰ Cette difficulté ne se retrouve pas d'en d'autres pays limitrophes comme en Italie ou en Espagne, dont la réforme constitutionnelle de 1978 a confié l'organisation du tourisme aux régions autonomes. La Catalogne ou l'Aragon ont entièrement transféré ce rôle, avec d'autres, aux comarcas, des structures intercommunales qui s'imposent aux communes (Clarimont 2006). Le contenu du bloc de compétences tourisme est clairement attribué à chaque niveau administratif sans recoupement, permettant aux communautés autonomes régionales d'Espagne d'échapper à l'enchevêtrement du jeu politique local (Clarimont 2006).

¹¹ De façon complémentaire, un rapport du Conseil national du tourisme précise que les investissements des secteurs de l'hébergement et de la restauration constituent à eux seuls 84 % des investissements marchands du tourisme. Concernant les investissements dans les équipements touristiques, ils se répartissaient en 2007 de la façon suivante : 36 % allaient aux remontées mécaniques, 25 % aux parcs récréatifs, 21 % aux casinos et 18 % aux centres de congrès et parcs d'exposition (CNT, 2010).

1.2. Les SCoT, des outils de planification de l'aménagement à l'échelle intercommunale

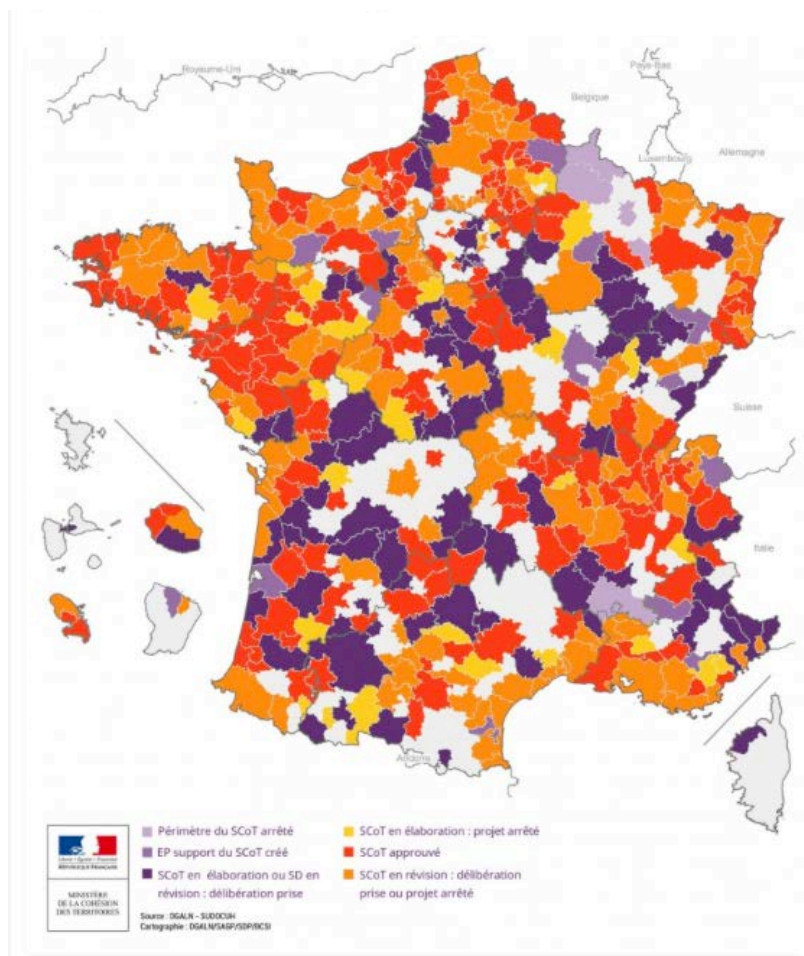
Depuis son instauration par la loi SRU de 2000, le SCoT constitue le projet territorial stratégique à l'échelle de l'intercommunalité. Il traduit la vision d'avenir des territoires sur laquelle les élus intercommunaux se mettent d'accord, en intégrant les objectifs des politiques publiques nationales de l'État et, depuis 2019, les objectifs des politiques régionales des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Les recherches récentes relatives aux théories du planning et plus spécifiquement à l'évolution de la planification en France ont permis de mettre en évidence que les SCoT s'inscrivent dans une tendance générale au retour de l'activité de planification en Europe depuis les années 1990 (Motte, 2006 ; Novarina et Zepf, 2009 ; Dugua, 2017). Si la période de l'après-guerre est dominée par un modèle hiérarchique de planification traditionnelle (s'appuyant sur l'idée que la société est en mesure d'identifier les besoins fondamentaux auxquels elle a à apporter des réponses), les années 1980 marquent le début du développement de démarches stratégiques, parallèlement à la remise en question des dispositifs hiérarchiques étatiques (Healey, 1997 ; Motte, 2006)¹². Le SCoT constitue en ce sens un outil permettant d'aller vers une coordination locale des politiques sectorielles (Demazière et Desjardins, 2016) tout en contribuant à la dynamique de développement local à une échelle de territoire élargie. Le résumé non technique du SCoT de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes (p.24) rappelle ainsi que « *le SCoT de la Communauté de communes Pyrénées Catalanes constitue une grande nouveauté pour ce territoire : c'est la première construction d'une vision commune, entre des villages et stations qui travaillaient auparavant de façon distincte, parfois en concurrence, et souhaitent désormais travailler de concert au développement de leur territoire* ». Le Maire de Fontrabieuse-Espousouille abonde ce constat en rappelant que « *le SCOT a permis de travailler ensemble et pas chacun pour soi* »¹³. Les territoires de montagne n'échappent pas à l'évolution en cours. Cent SCoT, soit un quart de l'ensemble des 400 SCoT existants en France sont ainsi positionnés en zone de montagne et concernés par les principes de la loi Montagne (Cerema, 2014 a, p.4). Parmi ces cents SCoT en territoire de montagne, un tiers est approuvé, les deux autres tiers étant en cours d'élaboration ou d'évolution (fig. 3).

Fig. 3. Dynamiques d'avancement des SCoT au premier janvier 2019

¹² Les critiques du modèle de planification spatiale traditionnelle ont conduit à sa mise entre parenthèse et au développement d'une approche anti-planification (Douay, 2013), plus incrémentale et stratégique (focalisant l'action publique sur la recherche de résultats à travers la mise en œuvre d'actions précises), voire plus collaborative (Healey, 1997 ; Forester, 1999).

¹³ Propos tenus dans le cadre de l'audition préalable des maires de la communauté de communes (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).



Source : DGALN, <http://www.fedescot.org/les-scot/27-situation-generale>

Si le SCoT s'est imposé ces dernières années comme un outil incontournable des pratiques urbanistiques en France, il suscite de nombreuses interrogations chez les praticiens comme chez les chercheurs qui mettent en avant le doute croissant quant à leur légitimité et à leur efficacité. Les critiques portent conjointement sur les outils et objectifs assignés au document et sur une remise en cause de l'utilité même de la planification (Wiel 2007). Vincent Vlès (2019) souligne ainsi que l'injonction faite aux collectivités touristiques de produire des plans et des schémas à différentes échelles a conduit à un empilement de documents de planification non garant d'efficacité. Une forme de scepticisme à l'égard de cet outil est notamment visible chez certains élus. Par exemple dans les Pyrénées catalanes, si le Maire de Ayguatebya Talau « ne perçoit pas l'intérêt du SCoT pour une commune de 15 habitants permanents (250 en saison) », le Maire de Formiguères considère quant à lui que « le SCoT est une usine à gaz et semble difficilement applicable »¹⁴. Selon l'urbaniste Jean Marieu¹⁵, le point de difficulté central concerne le passage de la planification à sa mise en œuvre. Il rappelle que les employés responsables des permis de construire ne sont que rarement formés à l'urbanisme et que la norme prend parfois le pas sur le projet. Martin Vanier, Alain Faure et al. (2017, p.6) invitent finalement au passage de « l'idéal planiste » du schéma de cohérence territoriale à la

¹⁴ Propos recueillis dans le cadre de l'audition préalable des maires de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

¹⁵ Entretien réalisé le 15 juillet 2020.

« *visée transformatrice* » d'un schéma de convergence territoriale permettant d'ouvrir de nouveaux partenariats d'action.

Nous interrogeons dans cet article la capacité des SCoT à constituer des scènes de convergence territoriale et à participer à la prise en compte du tourisme en montagne comme un secteur stratégique.

1.3. Articuler planification et tourisme : le SCoT comme volet territorial et prescriptif des stratégies touristiques ?

Ces dernières années, la recherche française s'est peu penchée sur cette question de la planification du tourisme et de la prise en compte de ce secteur dans les SCoT (Hatt, 2020). Les organismes professionnels commencent toutefois à se saisir de cette problématique, dans la continuité des évolutions réglementaires dans ce domaine.

Les publications traitant de l'articulation entre tourisme et planification en France sont encore rares. Cinq références ont pu être identifiées sur ce sujet, deux issues des professionnels du tourisme¹⁶ et trois des professionnels de l'aménagement¹⁷. Les auteurs s'accordent pour reconnaître que, bien que le code de l'urbanisme n'impose pas de disposer d'un volet touristique dans les documents d'orientation et d'objectifs, le SCoT serait toutefois un document légitime pour développer cette approche en prescrivant des objectifs transversaux (Thoumire-Alcelay, 2018 ; Caparros, 2018). « *Le SCoT pourrait ainsi prétendre à devenir le volet territorial et prescriptif des stratégies touristiques des territoires à échelle large* » (Adeus, 2016). Les professionnels ont ainsi commencé à mettre en exergue à partir des années 2010 la problématique de cette articulation tourisme/planification, dans la continuité des évolutions législatives. La loi portant engagement national pour l'environnement a introduit en 2010 dans le contenu du projet d'aménagement et de développement durables des SCoT l'obligation de fixer les objectifs des politiques publiques de développement touristique (Adeus, 2016). Parallèlement, on peut observer le renforcement de la place des intercommunalités dans le domaine du tourisme, opéré par la loi NOTRe¹⁸. L'article L134-1 du Code du tourisme prévoit ainsi pour l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) l'exercice de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, de la compétence en matière de « *création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique* ». Le code de l'urbanisme ne prévoit toutefois pas de leviers d'actions spécifiques dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO), document opposable des SCoT. En zone de loi montagne toutefois, le développement des opérations touristiques est

¹⁶ Atout France a publié en 2009 un guide de savoir-faire intitulé « *Tourisme, urbanisme et aménagement sur le littoral et en montagne* » qui cible plus particulièrement la question de l'offre d'hébergement marchand et les outils stratégiques et opérationnels de sa mise en œuvre (dont les outils de planification). La revue « *Espaces, tourisme et loisirs* » a publié deux numéros en 2018 consacrés spécifiquement à cette question « *planification et tourisme* ».

¹⁷ La revue *Diagonal* a publié en 2007 un dossier sur « *le tourisme à la croisée de l'aménagement* » qui n'aborde pas directement la question de la planification, mais qui revient sur les problématiques d'articulation de ces deux champs. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a produit plusieurs fiches de synthèse en 2014 à l'issue d'une journée technique organisée avec la Fédération des SCoT sur le thème « *Territoires touristiques et SCoT, un dialogue essentiel* ». L'agence de développement de l'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (Adeus) a publié en décembre 2016 une note de quatre pages relative à « *l'intégration du tourisme dans les SCoT* ».

¹⁸ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Si la place des intercommunalités est en partie renforcée après la publication de la loi du 7 août 2015, le tourisme reste néanmoins une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions (CGCT, art. L.1111-4).

encadré dans le cadre des opérations d'Unités touristiques nouvelles (UTN)¹⁹, qui induisent notamment un travail sur la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement. La journée technique organisée par le Cerema et la Fédération nationale des SCoT proposait néanmoins de dépasser les UTN (objets isolés et très techniques) pour envisager une meilleure prise en compte du tourisme dans les SCoT à partir d'une approche en termes de destination touristique et d'articulation entre SCoT et stratégie touristique, comme le rappelle le géographe Romain Lajarge (Cerema, 2014a). Il souligne que la planification territoriale est essentielle pour une meilleure prise en compte de la dimension transectorielle de l'activité touristique, considérant que la stratégie touristique ne peut se satisfaire de l'autonomie des logiques de marché pour promouvoir les produits touristiques. Deux cas de figure sont mis en évidence : le SCoT contribue à la mise en œuvre de la stratégie touristique existante sur le territoire ou l'élaboration du SCoT entraîne celle d'une stratégie touristique.

Le SCoT est certes un document juridique de planification, mais son élaboration est de fait une démarche politique et prospective nécessitant la mise en place d'une gouvernance locale (Cerema, 2014 b). Nous discutons ces enjeux de gouvernance locale du tourisme dans la partie suivante, à partir de l'étude du cas des Pyrénées catalanes.

2. Le tourisme de sports d'hiver, point de friction dans l'élaboration du SCoT des Pyrénées catalanes ?

Il s'agit dans cette seconde partie d'étudier la capacité des outils de planification que sont les SCoT à alimenter la stratégie touristique d'un territoire et la traduire en termes d'aménagement. À partir de l'exemple de l'élaboration du SCoT de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes, nous revenons dans un premier temps sur les enjeux de gouvernance en interrogeant la capacité du SCoT à constituer une scène d'échanges favorable à la construction d'un projet touristique territorialisé. Le second temps permet de mettre en exergue la résistance des stations face au changement avant d'exposer dans un dernier temps les difficultés d'une telle articulation tourisme-planification dans les territoires de montagne.

2.1. Le SCoT, une scène d'échange favorable à la construction d'un projet touristique territorialisé ?

Tout en rappelant « *leur tendance coupable à se prononcer sur tous les sujets* », Martin Vanier, Alain Faure et al. (2017, p.6) soulignent que les SCoT peuvent constituer des « *assembleurs et opérateurs de ressources territorialisées* ». Dans le champ du tourisme, domaine éminemment transversal au sens où les différentes composantes du territoire y contribuent (l'économie, les paysages, l'habitat, l'environnement, la mobilité...), cette approche ouvre également des perspectives intéressantes.

¹⁹ Issu de la loi montagne de 1985, le concept d'UTN vise à permettre le développement d'opérations touristiques en zone de montagne, tout en respectant la qualité des sites et les grands équilibres naturels. « *Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard constitue une "unité touristique nouvelle"* » (Article L122-16 du Code de l'urbanisme). La procédure a été renouvelée par la loi Montagne II et son décret n°2017-1039 du 10 mai 2017 : on distingue désormais les UTN structurantes (de taille ou capacité d'accueil importante, elles relèvent des SCoT), des UTN locales (les SCoT n'ont plus vocation à les traiter, c'est aux PLU(i) d'en prévoir la création). <http://outil2amenagement.cerema.fr/pratique-les-fiches-schemas-de-coherence-a2330.html>

Envisager le SCoT comme un opérateur de ressources territorialisées invite, en termes de gouvernance, à penser l'aménagement touristique de manière transversale, en partant du projet touristique territorialisé qu'il est parfois nécessaire de définir : quel cap on se fixe ? Quelle place/formes souhaitées de tourisme pour le territoire dans un contexte incertain ? Comment cette stratégie s'articule avec celle des échelles supracommunales (charte du parc naturel régional, schémas départementaux et régionaux du tourisme et des loisirs, stratégie nationale) ? Comment se met-on d'accord entre élus de territoires n'ayant pas forcément les mêmes aspirations ni les mêmes opportunités et contraintes ? L'ensemble de ces questionnements renvoie ainsi à la problématique de la gouvernance de la destination touristique. « *SCoT et stratégies touristiques parlent du même sujet, l'avenir du territoire et sa multifonctionnalité [...] Il s'agit plutôt pour les territoires de se doter d'une stratégie touristique et avec le SCoT, d'une scène de dialogue permettant l'expression de chaque acteur et chaque partie de territoire* » (Cerema, 2014 c et 2014 a, p.3). Dans le cas des Pyrénées catalanes, la maîtrise d'œuvre en charge du SCoT a souhaité associer le projet touristique dans le projet de territoire, via la démarche paysagère globale et transversale. « *Le tourisme a été un sujet majeur, car c'est l'économie du lieu. [...] dans un SCoT, aborder l'économie c'est essentiel, et ici le tourisme est essentiel pour l'économie* »²⁰. Claire Gautier considère que le SCoT a contribué d'une certaine façon à faire émerger un projet touristique territorialisé qui n'existait pas à cette échelle et dans cette perspective planificatrice : « *il y a un certain nombre de principes sur lesquels ils se sont mis d'accord. Ils ont conscience que le ski ce n'est pas tout. Même en hiver. [...] Leur volonté à tous était de développer les saisons. [...] Ce SCoT a été en ça un vrai projet de territoire on a eu au moins 70 ou 80 réunions de travail. Il y a du chemin qui a été fait* ». C'est bien le temps de maturation du projet qui est mis en avant par la maîtrise d'œuvre comme un facteur propice à l'établissement d'un climat de confiance entre elle et la maîtrise d'ouvrage afin d'avancer dans la définition collective d'un projet de territoire partagé (même si celle-ci n'est pas exempte de rapports de forces entre les élus). Les prestataires privés se trouvent en ce sens en position d'interface et doivent concilier des attentes et des contraintes divergentes (Idt et Silvestre, 2019). Pour ce faire, ils jouent sur leur extériorité (ils n'ont pas d'intérêt direct à défendre dans l'action collective) pour devenir des tiers de confiance (Bataille, 2016) et ont pu organiser de nouvelles scènes de dialogue entre les contradicteurs afin de débloquer des situations. « *Ce n'était pas un document facile, on y a passé un temps délirant, bien au-delà du temps qui nous était alloué. On est arrivé à un document intéressant, notamment dans le PADD [Projet d'aménagement et de développement durable] qui est l'essence du projet, surtout pour hiérarchiser les choses. [...] Tout le cheminement fait avec eux pour arriver à ce projet c'était intéressant. [...] maintenant c'est à eux de prendre les choses en main, de porter le projet pour les vingt ans à venir* »²¹. Si toutes les stations estiment constituer des « marques reconnues », au-delà des sports d'hiver, trois lieux sont identifiés comme porteurs de l'image des Pyrénées catalanes²² : Font-Romeu, Mont-Louis (cité Vauban dont le réseau français est classé patrimoine mondial par l'Unesco) et le site des Bouillouses (site naturel classé qui accueille 150 000 visiteurs par an). Le premier axe du projet d'aménagement et de développement durable (le PADD constituant le volet stratégique du SCoT) s'intitule dans cette perspective « *pour une complémentarité des richesses du territoire et des bassins de vie* ». Il s'articule autour de trois dimensions : révéler la montagne comme un espace de nature et de ressources, soutenir l'agriculture et la sylviculture de montagne et reconnaître le patrimoine bâti comme bien commun en faisant de Mont-Louis le centre culturel névralgique du territoire. En définitive,

²⁰ Entretien avec Claire Gautier (de l'agence Folléa-Gautier), le 8 septembre 2020.

²¹ *ibid.*

²² Rapport de présentation du SCoT (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

l'entrée par le grand paysage proposée par la maîtrise d'œuvre a permis de mettre en perspective les enjeux de développement touristique à l'échelle de l'intercommunalité. *« Derrière ce premier axe qu'on essaie de développer dans le SCoT c'était de retrouver un équilibre dans l'économie. Il y a d'autres ressources intéressantes, d'autres ressources touristiques : le patrimoine avec la citadelle de Mont-Louis, le tourisme lié au climatisme, au four solaire... ils ont beaucoup de choses qu'ils pourraient vraiment développer et qui aujourd'hui ne le sont pas, car le ski prend tout, toutes les discussions, tous les investissements »*²³. Au-delà de l'identification et de la valorisation des ressources territoriales à l'échelle intercommunale, le SCoT permet également de travailler sur les questions de l'embellissement urbain, qui constituent un enjeu essentiel pour l'attractivité touristique, comme le rappelle Jean Marieu. L'axe 2.2. du PADD du SCoT s'intitule ainsi *« accompagner les aménagements touristiques dans un souci de qualité »*. Il est précisé que *« l'objectif du SCoT est de préserver la valeur des sites et des paysages et de placer la notion de qualité en fer de lance de tout aménagement ou développement touristique. [...] la qualité des aménagements touristiques concerne l'ensemble du territoire, et pas seulement les stations »* (SCoT, PADD, 2020, p.40). Plusieurs actions sont envisagées dans ce cadre :

- La revalorisation des fronts de neige et des espaces d'accueil des visiteurs dans les stations de montagne (à l'instar du projet de cœur de station de Font-Romeu qui vise à s'assurer que les aménagements prévus pour l'hiver préservent la qualité paysagère du site pour les autres saisons, en l'absence de neige).
- La lutte contre l'imperméabilisation des sols dans les lieux d'accueil à partir d'un travail sur les stationnements des sites touristiques. Il est dans ce cadre rappelé que *« le développement touristique doit être encadré pour qu'il ne dénature pas ce que les visiteurs sont venus voir et l'accueil du public doit être organisé pour faciliter le fonctionnement et mieux apprécier ces espaces de nature »* (p.42).
- La revalorisation de la qualité paysagère des équipements tels que les pistes de ski ou les retenues collinaires.
- La poursuite de la rénovation des refuges de montagne dans un souci d'harmonisation avec le milieu naturel et d'autonomie énergétique
- La conciliation des enjeux liés à la Trame Verte et Bleue avec ceux liés à la pratique de sports et activités de pleine nature en encadrant les pratiques touristiques dans les espaces naturels (activités nautiques, spéléologie, escalade, randonnée, ski, etc.) et en intégrant les sensibilités écologiques dans les différents aménagements.

Si les acteurs de la maîtrise d'œuvre soulignent l'intérêt de la démarche, il est important d'en pointer également dans la seconde partie les limites. Comme le soulignent Philippe Bachimon, Vincent Vlès et Pierre Dérizoz (2018, p. 46), *« il existe dorénavant une tension croissante entre les efforts réalisés par les élus eux-mêmes pour valoriser et préserver la qualité des paysages et de la biodiversité montagnarde [...], d'une part, et, d'autre part, la tentation de la « fuite en avant » aménagiste (équiper, développer, étendre, connecter les stations pour tenter de rester compétitifs). [...] Le débat, pourtant essentiel pour un territoire qui tire plus de 80% de ses emplois de l'économie touristique, et aux trois quarts de l'activité ski, ne semble pas pouvoir émerger. Ainsi, et alors que fermaient les stations du Puigmal (2014) et de Puyvalador (2016), les maires des Angles et de Font-Romeu ont relancé le projet déjà ancien (et sans suite) de joindre leur deux domaines skiables en traversant une aire protégée (le site classé des Bouillouses) »*. Nous étudions en suivant la difficulté que constitue la possibilité de questionner le devenir des sports d'hiver dans ces instances de gouvernance intercommunale et dans les scènes d'échange ouvertes par l'élaboration du SCoT.

²³ Entretien avec Claire Gautier (de l'agence Folléa-Gautier), le 8 septembre 2020.

2.2. Des scènes d'échange révélatrices de la résistance des stations au changement

Dans le cas du SCoT de la communauté de communes des Pyrénées catalanes, l'élaboration du document s'est inscrite dans un contexte marqué par différents projets en cours, certains relevant plutôt d'une volonté de coopération (comme la création des « Neiges catalanes », opérateur unique des remontées mécaniques de tous les domaines), d'autres témoignant des oppositions possibles entre acteurs dans leur vision du devenir touristique du territoire (en particulier l'épineux projet de liaison téléportée entre les stations pour l'instant rendu impossible au regard de la charte du Parc naturel régional et du classement national du site des Bouillouses).

La recomposition territoriale engagée entre 2011 et 2014 a conduit à l'intégration dans l'intercommunalité de deux stations de grande renommée (Font-Romeu et les Angles), complexifiant les jeux d'acteurs en présence. Les gestionnaires des stations de sports d'hiver ont contribué à occulter dans ce cadre la prise en compte des enjeux climatiques et de durabilité, comme en témoignent les acteurs de la maîtrise d'œuvre. Jean Marieu explique ainsi que la question de la fermeture des stations (dans un contexte marqué par la concurrence accrue entre les destinations²⁴, par l'évolution des pratiques et de la demande ou encore par le changement climatique et ses impacts en termes d'enneigement notamment) n'avait pas été abordée comme elle aurait mérité de l'être. Celle-ci constituait un discours difficilement acceptable par les élus responsables des stations qui savaient faire valoir leurs intérêts dans le cadre de l'élaboration des documents de planification. Le projet de liaison interstation constitue un révélateur d'une forme de tension sur le territoire entre les volontés de préservation de l'environnement et celles de développement touristique autour de l'activité de sports d'hiver. Il permet de saisir l'ampleur des facteurs de résistance du territoire au changement. Le travail de la maîtrise d'œuvre a ici été essentiel. Comme le souligne Claire Gautier, « *ça créait des blocages dans les discussions, c'est dommage. Il fallait contourner ces choses-là ou la discussion ne se focalisait que là-dessus alors qu'il n'y a aucune issue à cela jusqu'en 2026* ». Le Maire de Formiguères considère ainsi publiquement que le PNR a un impact négatif sur l'économie locale²⁵. La volonté des stations de se développer sur des sites préservés a ainsi conduit le Parc naturel régional des Pyrénées Catalanes à demander la modification du projet de SCoT (tel qu'il avait été arrêté en juin 2019) afin de le rendre compatible avec la Charte du Parc naturel régional des Pyrénées Catalanes²⁶, révélant la tentative des élus de faire passer en première instance un projet privilégiant le développement des sports d'hiver aux dépens de la préservation des espaces naturels.

Le même constat a pu être observé dans le cadre d'une scène d'échange plus souple offerte par l'organisation d'un atelier national des territoires initié sur le territoire de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes, parallèlement à l'élaboration du SCoT. Il portait sur les modes d'habiter et de travail dans les territoires touristiques de montagne à l'heure du

²⁴ Cette concurrence relevant notamment des destinations « soleil » dont l'accès est rendu peu onéreux par le développement des vols low cost.

²⁵ Critique tenue dans le cadre de l'audition préalable des maires de la communauté de communes (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

²⁶ L'avis du PNR, rendu le 23 juillet 2019, était ainsi favorable sous condition. Il est notamment rappelé la nécessité de « *permettre le développement d'activités liées aux domaines de ski uniquement dans les secteurs mentionnés dans la charte du Parc et identifiés au plan de Parc « domaines de ski alpin* » et de retirer le projet d'UTN structurant « *motocross d'ells Escomalls* » du SCoT (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

changement climatique²⁷. Une telle approche semble particulièrement pertinente à développer dans les territoires de montagne : *« les territoires de montagne font partie des espaces où l'exercice de la gouvernance locale rencontre des difficultés. Les acteurs eux-mêmes s'en font l'écho : manque de dialogue entre élus ou acteurs de sphères différentes sur des échelles stratégiques, conflits entre communes et communautés de communes, jeux d'acteurs complexes, absence de leadership, déstabilisation de PNR dans le nouveau paysage institutionnel... »* (Faessel-Virole, 2019). Dans le cadre de notre participation aux ateliers nous avons pu observer les problématiques et les jeux d'acteurs dans le déroulement de cette démarche. L'atelier conduit dans les Pyrénées catalanes a permis d'offrir une scène de débat complémentaire, appréciée par les services de l'État et par la maîtrise d'œuvre du SCoT, permettant d'ouvrir le dialogue sur des sujets sensibles liés au changement climatique et à l'avenir du ski. Toutefois, la réception par les élus des stations de ce discours a été assez difficile et, lors des échanges informels tenus à l'issue de la présentation, ils se sont montrés très sceptiques, voire critiques face aux données de Météo France présentées dans ce cadre et aux perspectives d'adaptation en termes de fermeture de domaines skiables qui avaient entre autre été brièvement exposées. Dans un contexte local tendu sur ce sujet, le dernier des trois ateliers prévu en 2018 ne s'est finalement pas tenu²⁸.

Ce discours n'a ainsi pas été retenu dans le cadre de l'élaboration du SCoT et le diagnostic relève plus en ce sens selon Jean Marieu d'un *« portrait de territoire, passé chez la maquilleuse »*. Finalement, si l'avant-propos du résumé non technique du SCoT mentionne en quatrième enjeu *« l'avenir incertain »*, il précise que l'un des objectifs que se fixe le territoire est bien *« la consolidation des stations de montagne et la diversification de l'économie »* (p.16). Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), propose ainsi comme deuxième axe le développement d'un tourisme durable²⁹ dont l'ambition consiste alors en premier point à *« soutenir la place du tourisme hivernal comme locomotive du territoire et diversifier l'offre touristique globale »*. Cette ambition se décline en quatre axes : mettre en œuvre un projet collectif des stations de montagne, fiabiliser l'enneigement des pistes, rénover, entretenir et développer les équipements et les domaines skiables, renforcer la diversification des activités hors ski alpin et des activités à l'année. Il est précisé que : *« si le ski alpin, activité principale des touristes en hiver, n'est pas une activité exclusive, il n'en demeure pas moins qu'il doit maintenir sa position de locomotive économique, ne serait-ce que pour permettre d'entamer une diversification vers d'autres activités hivernales et vers un étalement de la fréquentation sur les 4 saisons. [...] le maintien de la position de locomotive économique sous-entend avant tout d'assurer la modernisation et la réorganisation des domaines skiables »* (SCoT, PADD, 2020, p.36).

²⁷ L'ambition de cette neuvième session consistait à amener les acteurs à définir collectivement un projet de territoire afin de répondre aux enjeux du changement climatique. Cette démarche privilégie une approche non par les outils et les procédures réglementaires (tels les outils de planification comme le SCoT), mais par « par projet ». Réunissant élus, services de l'État et socio-professionnels, elle est envisagée comme un lieu d'échange, de co-construction et de validation du projet territorial collectif (Faessel-Virole, 2019).

²⁸ Trois raisons ont pu être avancées par les différents acteurs interrogés. La première relève des tensions suscitées par le précédent atelier qui avait exposé les effets du changement climatique et encouragé l'évolution du modèle basé sur les sports d'hiver, voire évoqué l'enjeu que pouvait constituer la fermeture des stations. La seconde a trait au non-respect des délais de production des travaux par la maîtrise d'œuvre (sujet qui a fait débat entre les deux parties). La troisième correspond à l'inadaptation de cette démarche qui a pu apparaître aux élus trop décalée et trop rapide (trois rencontres annuelles ponctuelles) alors qu'ils étaient par ailleurs pleinement investis dans l'élaboration du SCoT et participaient à de nombreuses réunions réalisées plus quotidiennement portant sur les mêmes échelles de projet et des thématiques relativement similaires.

²⁹ Il rappelle que *« par son positionnement dominant dans l'économie du territoire, le tourisme, notamment hivernal, est une économie essentielle pour la Communauté de communes. L'objectif du SCoT est de conforter cette vocation touristique tout en plaçant la notion de qualité en fer de lance de tout aménagement ou développement. »* (PADD, 2020, p.74).

La mise en débat, voire la remise en question, du tourisme des sports d'hiver qu'illustrent pourtant les fermetures de nombreuses stations ces dernières années³⁰, ne paraît pas à l'ordre du jour dans le cadre de la scène d'échange offerte par l'élaboration du SCoT

2.3. Développement de l'hébergement touristique et équipement des stations : des facteurs de tensions dans l'élaboration du SCoT

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer les difficultés de cette approche du tourisme par la planification territoriale contemporaine. Les travaux conduits sur des SCoT de territoires littoraux ont mis en évidence des blocages de deux ordres : politico-institutionnels et technico-pratiques³¹ (Hatt, 2020). Sans revenir sur l'ensemble des freins, il est possible d'en pointer deux à partir de l'exemple de l'élaboration du SCoT de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes : l'équipement des stations de sports d'hiver en lien avec les concurrences touristiques entre les destinations et le développement de l'offre d'hébergement.

1 – Un premier frein concerne les « concurrences touristiques » (Caparros, 2018) pouvant exister entre les différentes destinations inscrites dans le territoire d'un même SCoT. Dans le cadre de l'audition préalable des maires de la communauté de communes, il est par exemple mentionné par le Maire de Bolquère que l'émergence d'un pôle d'activité entre Font-Romeu, Les Angles et Bolquère développé dans le SCoT *« provoque évidemment quelques jalousies »*. Ces formes de tensions apparaissent assez vives dans les territoires de montagne, les relations entre acteurs oscillant entre coopérations et concurrences (Faessel-Virol, 2019). Comme le souligne Claire Gautier, *« le contexte touristique ce n'est pas évident. On sentait la volonté d'unifier, d'être ensemble et en même temps une constante concurrence entre les stations. Il y a une solidarité, mais en même temps une concurrence (avoir plus de monde dans sa station que le voisin) [...] il y a une certaine volonté de faire un projet de territoire ensemble, mais ils sont chacun chefs de station, presque comme des chefs d'entreprise. Même s'il y avait des sociétés pour gérer les stations, s'il y a un déficit c'est la commune qui comble »*³². Ce point pourrait conduire à interroger l'échelle de gestion des sociétés de remontées mécaniques et la pertinence de la gestion communale. La question de la volonté d'équipement des domaines skiables par les élus a ainsi été soulevée par les personnes publiques associées dans le cadre de leur avis rendu sur le projet de SCoT arrêté en juin 2019. La DDTM des Pyrénées-Orientales considère ainsi que *« le document ne prend pas en compte les délimitations des domaines skiables ni celles des secteurs adossés à ces derniers, identifiées au Plan de Parc »*. Ce point est également souligné par deux membres du Comité de massif qui pointent en parallèle leur opposition aux projets de nouvelles pistes de ski considérés en contradiction avec l'enjeu d'un tourisme quatre saisons dans les stations

³⁰ La station de Puyvalador a pourtant été fermée durant la période d'élaboration du SCoT, entre 2016 et 2020, celle du Puigmal (dans l'intercommunalité voisine) a fermé en 2014 et plus largement les travaux actuels de Pierre-Alexandre Métral (dans le cadre de son doctorat à l'Université Grenoble Alpes) ont révélé que 168 domaines skiables ont déjà cessé leur activité sur les 584 que compte la France (principalement des petites stations de moyenne altitude).

³¹ On peut notamment citer : le manque de connaissances à disposition des collectivités sur les questions spécifiques du tourisme (Duluc et Couturier, 2018), les complexités engendrées par la transversalité du secteur touristique et la confrontation entre la logique technique des SCoT et les attendus du monde touristique et des porteurs de projets (Adeus, 2016), les décalages d'échelles temporelles, les phénomènes de « concurrences touristiques » (Caparros, 2018), la crainte de mettre en avant les touristes dans ces documents de planification locale ou encore les craintes que peut susciter *« l'atterrissage » réglementaire et spatial »* (Thoumire-Alcelay, 2018).

³² Entretien réalisé le 8 septembre 2020.

pyrénéennes³³. Afin d'assurer une stabilité juridique au dossier de SCOT, les conclusions de la commission d'enquête publique recommandent à la Communauté de Communes de prendre en considération un certain nombre de réserves, relatives notamment au projet de piste de ski en cœur de station à Font-Romeu qui « *est en contradiction avec l'exigence de développement durable et d'adaptation au changement climatique* ». En réponse, la mairie de Font-Romeu souligne que des modifications seront apportées au document concernant l'UTN Cœur de Station : « *il apparaît que le projet de piste en site vierge atteint, selon les dernières études, une superficie de 3,5 ha, soit moins que les 4 ha nécessitant la mise en œuvre d'une UTN structurante. Elle n'a donc plus à figurer en tant que telle dans le SCoT* ». Le projet de piste en site vierge qui posait problème a finalement été évacué du SCoT, sans pour autant avoir été abandonné, il est simplement renvoyé à l'échelle communale du Plan local d'urbanisme. La question de l'adaptation des stations de sports d'hiver au changement climatique ne paraît pas évidente à cet égard, comme en témoignent également les propos du Maire de Font-rabiouse-Espousouille qui « *regrette que le domaine skiable du Galbe ait été abandonné* »³⁴.

2 - La seconde difficulté concerne les tensions suscitées par le développement souhaité de l'hébergement touristique, qui renvoie au phénomène de « *fuite en avant* » étudié par les chercheurs (de Knafou, 1978 à Fablet, 2015). Les difficultés de prise en compte des enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols (enjeu pourtant réaffirmé en 2019 par l'État dans la perspective d'atteinte de l'objectif « *zéro artificialisation nette* » fixé par le plan biodiversité de 2018) sont soulevées par plusieurs personnes publiques associées dans leurs avis rendus sur le projet de SCoT arrêté en juin 2019. La DDTM des Pyrénées-Orientales demande ainsi de « *porter une attention toute particulière à la consommation de l'espace* », considérant que « *celle-ci reste très élevée sur tout le territoire* » et rappelant qu'« *il en découle un enjeu primordial d'agir sur le patrimoine immobilier existant de réhabilitation et de densification du tissu urbain* »³⁵. Si le discours des acteurs publics est relativement policé, les associations sont plus vives quant à ce constat dans le cadre de l'enquête publique. L'Association « *Bien vivre aux Angles* » fait état d'« *une fuite en avant immobilière sur près de 8 hectares alors qu'il existe 5 hectares de dents creuses et des dizaines de biens immobiliers à la vente* ». Elle considère cette fuite en avant non justifiée, l'étalement urbain étant motivé dans le projet du SCoT par une augmentation de 0,9 % de la population pendant 15 ans, croissance jugée surévaluée au regard de la dernière étude de l'INSEE du 14 janvier 2020 révélant une moyenne annuelle d'augmentation de la population de 0,3%³⁶. Dans le même ordre d'idée, l'association « *Bien vivre en Pyrénées-Catalanes* » considère qu'« *en prévoyant l'artificialisation de +117 ha à l'horizon de 15 ans, ce SCoT ne traduit pas une politique nouvelle, mais apparaît construit comme la prolongation des documents POS et PLU existants dans la continuation de la politique menée depuis plusieurs décennies dans la communauté de communes : étalement urbain et consommation d'espaces naturels et agricoles* »³⁷. La maîtrise d'œuvre regrette à cet égard que cette opposition des associations locales (formalisée dans un recours contre le SCoT porté par France Nature Environnement)

³³ Avis du Comité de massif émis le 1er octobre 2019 (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

³⁴ Propos tenu dans le cadre de l'audition préalable des maires de la communauté de communes (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

³⁵ Dans le même ordre d'idée, l'avis du Comité de massif fait quant à lui mention de deux votes défavorables liés notamment aux prévisions d'évolution démographique, jugées comme « *surévaluées et en totale contradiction avec les tendances actuelles* » et de façon corolaire à « *des densités de construction qui ne sont pas à la hauteur des enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols* ».

³⁶ Observations transmises le 21 janvier 2020 (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

³⁷ observations transmises le 21 janvier 2020 (<https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>).

ait été focalisée sur les droits à construire, considérant qu'ils se trompent de cible car le SCoT ne définit pas les surfaces constructibles, mais les enveloppes à l'intérieur desquelles il pourrait y avoir des constructions (ce qui sera défini à l'échelle de la commune dans le cadre des Plans locaux d'urbanisme). Face à ces critiques, certains projets de développement ont été revus à la baisse comme le projet d'UTN de Eyne dont les 7,5 ha de constructions prévus en 2005 ont été limités à 2,5 ha. La maîtrise d'œuvre responsable de l'élaboration du SCoT souligne le travail effectué auprès des élus pour les pousser à prendre en considération les enjeux de consommation d'espace imposés par l'État. *« La ligne qu'on avait toujours en tête et qu'on souhaitait leur faire passer c'est qu'ils consomment trop d'espace et que l'État demande de réduire l'étalement urbain. On leur a montré dans la diversité qu'ils pouvaient accueillir du tourisme avec des formes plus compactes, plus centrées dans le tissu du centre »*³⁸.

Cette problématique liée à l'hébergement a de façon indirecte également mis en exergue les enjeux relatifs à son développement en lien avec les logiques de filières et avec la fiscalité associée. Jean Marieu souligne la *« pression du bâtiment »* dans les territoires touristiques dans la mesure où l'économie productive essentielle est liée au bâtiment. *« Les résidences secondaires sont le marché clé d'une forte filière immobilière, qui va de la construction à la maintenance, en passant par la vente et la location. Pour les entreprises du BTP (3^e pôle d'emploi en haute montagne, après les emplois liés aux sports de montagne et au commerce), c'est l'activité principale. Ces professions appellent à une production foncière et immobilière maintenue [...] et elles sont entendues des responsables politiques »* (Marieu, 2018, p.43). Parallèlement, l'urbanisme de tourisme peut apparaître comme un *« urbanisme fiscal »*, phénomène étudié en termes de *« résidentialisation des produits fiscaux locaux »*³⁹ (Grandclément et Boulay, 2015). Dans un contexte de gestion financière des communes très contraint⁴⁰, les recettes fiscales résidentielles (taxes foncières et taxes d'habitation) sont en effet facilement mobilisables par les élus locaux. Ces auteurs font alors l'hypothèse que, du fait du coût politique d'une augmentation des taux d'imposition, dans les prochaines années, les exécutifs locaux seront tentés d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation pour étendre les bases fiscales de leurs communes. En montagne, alors que les stations sont confrontées aux pertes de recettes liées à l'activité ski, les recettes fiscales résidentielles peuvent ainsi apparaître comme une solution pour les finances locales confrontées aux besoins de renouvellement du parc de remontées mécaniques ou de remboursement des emprunts contractés, problématiques mises en évidence par la Cours des comptes en 2015 pour les stations des Pyrénées⁴¹. Comme le résume Jean Marieu (2018, p.43) : *« pour les collectivités,*

³⁸ Comme le rappelle Claire Gautier, ils ont notamment cherché à préciser les formes d'urbanisme attendues par les différentes catégories de personnes présentes sur le territoire en envisageant notamment la diversité des propriétaires de résidences secondaires. Finalement, ils ont développé dans le PADD deux volets relatifs à l'urbanisme : l'un portant sur l'urbanisme lié au tourisme (visant une diversité de formes urbaines), l'autre propre à l'urbanisme des habitants permanents (consistant à privilégier les terrains à l'intérieur de l'enveloppe urbaine). Le PADD mentionne ainsi (p.12) que *« c'est parce qu'il y a "deux types de vie à la montagne", celle des vacances et des loisirs et celle du quotidien des habitants, que le SCoT propose des réponses en deux axes distincts »*.

³⁹ Ces auteurs ont travaillé sur l'hypothèse de la résidentialisation des produits fiscaux locaux à partir d'une enquête conduite sur le littoral méditerranéen. Ils soulignent qu'une partie importante des dynamiques spatiales liées au développement résidentiel implique la croissance des produits fiscaux assis sur le foncier et l'immobilier.

⁴⁰ La gestion financière actuelle des collectivités est contrainte par deux aspects fondamentaux (Grandclément et Boulay, 2015) : le remplacement de la taxe professionnelle par un nouvel impôt plus rigide et la réduction annoncée clairement par l'État depuis quelques années de ses dotations. Parallèlement, les collectivités, et notamment les communes, sont confrontées à une croissance structurelle de leurs dépenses depuis les débuts de la décentralisation.

⁴¹ Ce rapport fait état de nombreuses saisines des chambres régionales des comptes par les préfets ou par des créanciers et de situations financières très fragiles des stations avec des niveaux de déficit et de dette importants.

les résidences secondaires sont la première source de l'économie présentielle, mais surtout une mine d'or fiscale, et de plus en plus au fur et à mesure qu'ont enflé les taxes locales, notamment dues aux charges intercommunales ou encore au soutien de stations de ski souvent proches de la faillite structurelle [...] En outre, les DGF [dotations globales de fonctionnement] sont gonflées à proportion du nombre de résidences secondaires, à raison d'une personne par logement ».

Ces deux points de tensions sont révélateurs de la difficulté à intégrer dans la planification spatiale contemporaine les problématiques du tourisme de sports d'hiver et de son devenir dans un contexte incertain lié au changement climatique.

Conclusion

Partant du constat de l'enjeu que constitue l'ancrage territorial des stations touristiques de montagne, cet article interroge la déclinaison du projet touristique en termes d'aménagement à l'échelle intercommunale. Après avoir rappelé le contexte de retour de la planification spatiale et d'une dynamique d'articulation tourisme/planification potentiellement renouvelée depuis les années 2010, nous discutons la capacité des SCoT à constituer une scène d'échange et de convergence pour un projet touristique territorialisé. L'étude de l'élaboration du SCoT de la Communauté de communes des Pyrénées Catalanes a permis de mettre en évidence sa contribution à la définition d'un projet touristique intercommunal mais également les freins à l'intégration des problématiques touristiques dans ce document de planification. La recherche a révélé les tensions suscitées par le SCoT des Pyrénées catalanes, sa réalisation ayant mis en exergue des scènes de divergence territoriale dont le tourisme, et plus exactement le devenir des stations de sports d'hiver, a pu constituer la pomme de discorde principale. Les problématiques de développement souhaitées par les élus, tant en termes d'équipement des domaines skiables que d'offre d'hébergement, ont ainsi focalisé les critiques de la part des instances supra-communales (services de l'État, comité de massif, PNR...) et des associations d'habitants. On observe toutefois que la construction de ce SCoT, premier document de planification spatiale à cette échelle intercommunale, constitue effectivement un temps d'échange pour discuter le projet de territoire qui a notamment permis d'ouvrir le débat sur la transition écologique en développant un premier pan de réflexion sur la stratégie de transition énergétique du territoire⁴². L'approche de la transition énergétique des territoires touristiques de montagne pourra peut-être contribuer à l'évolution des dynamiques économiques sur ces territoires et à la diversification des activités (développement d'une filière bois...) favorable à une sortie d'une mono-industrie centrée sur le tourisme et en particulier le tourisme lié aux sports d'hiver. Reste encore à trouver le moyen d'intégrer dans cette perspective de transition énergétique du territoire la problématique du tourisme de sport d'hiver.

Il souligne que les saisines ont été particulièrement nombreuses dans les Pyrénées- Orientales et que ces déficits présentent un caractère structurel (l'autofinancement net des stations, indicateur de la capacité à dégager des ressources propres pour financer ses investissements, étant très insuffisant voire négatif). Les stations des Angles et de Font-Romeu sont dans ce cadre citées en exemple.

⁴² Le quatrième axe du PADD s'intitule ainsi « vers un territoire à énergie positive et bas carbone ». Il paraît en ce sens répondre de façon anticipée à certains objectifs fixés par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale (prise en application de l'article 46 de la loi ELAN). Les grandes orientations de cette ordonnance concernent notamment le contenu thématique du document qui devient plus souple et s'articule autour de 3 grands piliers : les activités économiques, certains grands éléments de structuration des lieux de vie (offre de logements, de mobilité, d'équipements, de services et densification) et la transition écologique et énergétique (notamment la valorisation des paysages et la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers).

Bibliographie

- ADEUS (Agence de développement de l'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise), « L'intégration du tourisme dans les SCoT », *Les notes de l'Adeus*, n° 201, 4 pages, 2016.
URL: http://www.adeus.org/productions/les-notes-de-ladeus-ndeg201-planification/files/note-201_integrer_tourisme_SCoT-web.pdf
- BACHIMON P., VLES V. et DERIOZ P., « Dans les Pyrénées catalanes, des trajectoires divergentes », *Urbanisme*, n°411, 2018, pp. 45-48.
- BATAILLE N., « Les enjeux d'une "approche globale" en aménagement : quand les études cherchent leur place entre expertise, conseil et conception », *Urbia : Les Cahiers du développement urbain durable*, Observatoire universitaire de la Ville et du Développement durable, Hors-série 3, 2016, pp.37-51.
- BOURDEAU P., La station touristique, un modèle à réinterroger. Eloge de la dispersion. *Revue Espaces, tourisme et loisirs*, n°350, sept 2019.
- CAPARROS P., « Le SCoT, un outil adapté à la planification touristique », *Revue Espaces tourisme et loisirs*, n°341 « Planification et tourisme », mars 2018, 9 p.
- CAZES G., *Fondements pour une géographie du tourisme et des loisirs*. Paris : Bréal, Coll Amphi.-Géographie, 1992
- CEREMA, « Scot de montagne, spécificités et stratégie touristique », fiche de synthèse, 2014 (a), 4 p.
- CEREMA, « Territoires touristiques et SCoT, un dialogue essentiel », actes de la journée technique du 12 juin 2014, n°1, 2014 (b), 4 p.
- CEREMA, « Stratégie touristique et SCoT, quels intérêts communs », actes de la journée technique du 12 juin 2014, n°2, 2014 (c), 12 p.
- CLARIMONT S., VLES V., « Pyrenean tourism confronted with sustainable development: partial and hesitant integration », *Journal of Alpine research*, "Mountain tourism and sustainability", 2009. URL : <http://rga.revues.org/index978.html>.
- CLARIMONT S., « Partage de la compétence tourisme. L'expérience aragonaise », *Les Cahiers Espaces*, n° 91 Intercommunalité et tourisme, 2006, pp. 116-121.
- COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PYRENEES CATALANES, *Les documents du SCoT*, 2020. <https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>.
- CONSEIL NATIONAL DU TOURISME, *Le poids économique et social du tourisme*, rapport de session pour le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2010
- COURS DES COMPTES, *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, Rapport public annuel de la Cours des Comptes, 2015
- DAVEZIES L., « L'économie locale « résidentielle » », *Géographie, économie, société*, vol.11, 2009, pp.47-53
- DEMAZIERE C. et DESJARDINS X., La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ?, in *Riurba*, n°2, 2016. URL : <http://riurba.net/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire>

- DOUAY N., « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *L'information géographique*. Paris : Armand Collin, 2013/3 vol 77, 2013, pp.45-70
- DUGUA B., « Comment réenchanter la planification territoriale en France ? », *Métropolitiques*, décembre 2017, URL: <http://www.metropolitiques.eu/Comment-reenchanter-la-planification-territoriale-en-France.html>.
- DUPUY K. et LEWY R., *Tourisme et intercommunalité*, Rapport du Conseil National du Tourisme, session 2004-2005
- ECCE, *Les investissements touristiques. Mise en place d'un tableau de bord*. Rapport final pour la Direction du Tourisme, 2004
- FABLET G., *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat d'urbanisme, Université de Grenoble, 2015
- FAESSEL-VIOLE C., « Focus – L'Atelier des territoires en montagne « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique », *Revue Science Eaux & Territoires*, Changement climatique : quelle stratégie d'adaptation pour les territoires de montagne ?, numéro 28, 2019, pp. 58-61. URL : <http://www.set-revue.fr/focus-latelier-des-territoires-en-montagne-vivre-et-travailler-en-montagne-lheure-du-changement>>
- FRANÇOIS H. et BILLET S., « De la station au territoire : quels contours pour les destinations touristiques ? », *Mondes du Tourisme*, n°2, 2010, mis en ligne le 30 septembre 2015. URL : <http://journals.openedition.org/tourisme/280>
- FORESTER, J., *The deliberative practitioner : Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, The MIT Press., 1999
- GRAVARI-BARBAS M. et DELAPLACE M., « Le tourisme urbain « hors des sentiers battus », *Téoros* [Online], 34, 1-2, 2015, URL : <http://journals.openedition.org/teoros/2790>
- HATT E., « Aménagement touristique des littoraux et planification en France. Des schémas d'aménagement étatiques aux schémas de cohérence territoriale », *Géographie, Économie et Sociétés*, vol.22, 2020, pp. 81-104
- HEALEY P., *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia Press., 1997
- GEORGE-MARCELPOIL E., PERRIN-BENSAHEL L. et FRANÇOIS H. (dir.), *Les stations de sports d'hiver face au développement durable. État des lieux et perspectives*. Harmattan (L') - coll. Les idées et les théories à l'épreuve des faits, 2010
- GRANDCLEMENT A. et BOULAY G., « Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français », *L'Espace géographique*, tome 44(1), 2015, pp. 57-72. doi:10.3917/eg.441.0057.
- IDT J. et SILVESTRE P., « les prestataires privés en urbanisme et en aménagement face au politique », *Riurba*, n°8, 2019, 18 p.
- KNAFOU R., *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises : l'aménagement de la montagne à la "française"*. Paris : Masson, 1978
- MARCELPOIL E., « L'ancrage territorial des stations de montagne : quelles trajectoires et quelles marges de manœuvre ? », dans BOURDEAU P., *Les sports d'hiver en mutation : crise ou révolution géoculturelle ?*, 2007, pp.161-172

- MARIEU J., « Planifier la croissance des résidences secondaires », *Revue Urbanisme*, n°411, 2018, pp.42-44
- MERLIN P., *Le tourisme en France : enjeux et aménagement*. Paris, Éditions Ellipses, Coll. Carrefours, 2006
- MOTTE A., *La notion de planification stratégique spatialisée*. Paris, Ministère de l'Équipement : PUCA, coll. « Recherche », n° 133, 2006
- NOVARINA G. et ZEPF M., « Territorial Planning in Europe: New concepts, new experiences », *The Planning Review*, vol.179, n°4, 2009, p.18-27
- PECQUEUR, B. et TALANDIER M., « Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques. Des systèmes spatiaux en perspective », *Territoires*, 2040, 2011, pp. 121-138.
- PERRET J., *Le développement touristique local. Les stations de sport d'hiver*. Économie du développement, sous la direction de Claude COURLET, Université Pierre-Mendès France - Grenoble 2, 1992.
- STOCK M., « L'hypothèse de l'habiter polytopique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles ». *EspacesTemps.net*, 2006. URL : <http://espacestemps.net/document1853.html>
- THOUMIRE-ALCELAY M., « Intégrer le tourisme dans les SCoT : plus qu'un enjeu, une nécessité », *Revue Espaces tourisme et loisirs*, n°341 « Planification et tourisme », mars 2018, 6p.
- VANIER M., FAURE A., DUGUA B., LOISEL M., MARTIN-GOUSSET C., « La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école ». *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, Institut de la décentralisation, 2017, pp.33-38. halshs-01469713
- VLES V., *Métastations: mutations urbaines des stations de montagne. Un regard pyrénéen*. Bordeaux: Presses universitaires de Bordeaux, 2014
- VLES, V., « Des territoires touristiques en transition, aux abords du point de bascule », in CARRERE, G., DUMAS, C., ZELEM, M.-C. (Ed), *Dans la fabrique des transitions écologiques*, Paris : L'Harmattan, 2019, pp. 75-98
- WIEL M., *Pour planifier les villes autrement*, Paris : L'Harmattan, 2007