



Covid-19 et aménagement du territoire

Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire

Politiques touristique, sociale et éducative et aménagement du territoire

Xavier MICHEL *

Juillet 2020

La crise de la Covid-19 offre l'occasion de se pencher sur les mutations, celles déjà à l'œuvre et celles à venir, de l'aménagement touristique du territoire en France, le secteur du tourisme étant majeur dans l'organisation du territoire. Sans vouloir s'essayer à une prospective déconnectée du présent, nous révélons l'accent déjà mis par l'Etat, à la suite de la crise sanitaire, en matière de liens entre les politiques touristique, sociale et éducative, en réfléchissant aux problématiques et effets de ces politiques sur l'aménagement du territoire.

Un arrière-plan historique

Depuis la mise en place du tourisme moderne au XIX^{ème} siècle, trois époques peuvent être distinguées. Leur identification est importante pour bien comprendre le présent et le futur possible de l'aménagement touristique. (1) Le premier temps a été celui de l'appropriation et de l'exploitation des aménités par des acteurs privés, en phase avec une demande de modèles paysagers spécifiques et de milieux géographiques, en particulier le littoral et la moyenne montagne. (2) Le deuxième temps est celui des politiques publiques d'Etat, bien connues, de planification de l'aménagement touristique du territoire, dont les exemples emblématiques se situèrent dans les Alpes du Nord et la côte languedocienne. Ces aménagements s'opérèrent en phase avec une demande touristique pour des pratiques d'activités ludiques. Le milieu géographique est devenu davantage support de ces loisirs, ce qui est allé de pair avec le phénomène d'urbanisation touristique, les touristes accordant moins d'importance aux caractéristiques du paysage. (3) Le troisième temps, à la suite de la décentralisation, a été celui de la patrimonialisation et de la mise en tourisme des « petits patrimoines », d'une prise en charge de l'aménagement touristique par les collectivités locales, des démarches de projet, d'un certain décloisonnement entre l'action touristique et l'action culturelle. C'est aussi le

* **Xavier MICHEL**, Maître de conférences en Géographie à l'Université de Caen-Normandie, UMR ESO.

temps d'une compétition territoriale, notamment entre villes et métropoles, et de difficultés de gouvernance, notamment dans certains territoires ruraux, pour l'aménagement touristique des territoires par les acteurs locaux. Dans le tourisme, cette époque, jusqu'à présent, a été celle, comme dans bien d'autres secteurs, d'un retrait de l'Etat en matière d'aménagement du territoire ; il a établi des outils utilisables à échelle régionale ou locale, comme le contrat de destination ou l'opération Grand Site, mais n'a plus conduit de grande politique d'aménagement.

Un renouveau de l'action étatique pour le tourisme et les vacances en 2020 : quelles dimensions aménagistes ?

En observant tout d'abord les « mesures » dernièrement affichées par le gouvernement¹, on relève l'importance du thème du tourisme pour tous ainsi que des dimensions éducative, apprenante et expérientielle du tourisme. Ces perspectives ont en fait mûri depuis une petite dizaine d'années dans plusieurs rapports parlementaires et administratifs², la crise sanitaire ayant accéléré ou permis leur éclosion au niveau de la décision gouvernementale. Parallèlement à cette dimension sociale de l'accès au tourisme, (ré-)émergent aussi des politiques se rapportant aux problématiques écologiques, comme celle du redéveloppement des trains de nuit et de l'encadrement de l'offre aérienne de court-courrier. Ces premières observations révèlent un aspect intéressant : les politiques publiques nationales liées au tourisme sont en train de se porter davantage vers le registre du départ en vacances et de l'aménagement de l'espace de transit que vers l'aménagement des destinations.

Un nouveau registre d'aménagement dans les territoires d'émission : les politiques d'aides au départ en vacances

Le tourisme a été perçu, pensé, analysé en portant un regard vers les destinations. Mais le tourisme, au sens plein du concept, est le système complet englobant espaces et acteurs d'émission, de transit et de réception. Actuellement, la politique publique en termes de vacances se porte sur la question de l'aide au départ, l'expression et les objectifs de cette politique semblent avoir été renforcés à la suite de la crise sanitaire, en lien avec le besoin de départ en vacances pour tous. Alors que la préparation du départ semblait une étape déterritorialisée, sans rapport avec l'aménagement du territoire, avec les usages numériques pour l'information et la réservation des voyages et séjours, il apparaît en fait le besoin d'accompagner les publics en marge du processus vacancier. Dans les mesures du dossier de presse ci-dessus cité (aide à la constitution d'un « trousseau » pour les vacances), la question du lien entre l'accompagnement au départ et l'aménagement du territoire se pose. En souhaitant aider les publics à l'écart de la mobilité vacancière, il s'agit d'inclure (davantage) dans le système touristique des acteurs tels que des associations menant des actions éducatives, sociales, médico-sociales et dans le champ de l'inclusion. Dans l'hypothèse de la

¹ Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports (2020) *Vacances apprenantes et tourisme solidaire Dossier de presse*, 13 p. <https://www.education.gouv.fr/ete-2020-des-vacances-apprenantes-pour-un-million-d-enfants-303933> : les propositions de ce dossier sont utilisées dans la suite de cette contribution.

² Ménard M., rapporteur (2013) *Rapport d'information sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs*, Assemblée nationale, 173 p. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1236.asp> ; Buisson C., Roure E. (2013) *Lutter contre la fracture touristique*, Contrôle général économique et financier, 196 p. <https://www.economie.gouv.fr/cgefi/remise-rapport-lutter-contre-fracture-touristique> ; Deprez-Audebert M., Martin D., rapporteurs (2019) *Rapport d'information sur le tourisme*, Assemblée nationale, 117 p. http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b2190_rapport-information ; et Fontenel-Personne P. (2019) *Mission Tourisme pour tous*, Assemblée nationale, disponible en ligne sur : <https://www.communes-touristiques.net/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-Tourisme-pour-Tous.pdf>

mise en œuvre de cette disposition, il s'agira de se préoccuper de la correspondance entre les bassins de population concernée et le maillage territorial de ces associations, donc de traiter une question d'aménagement du territoire, avec de multiples sous-questions. Comment établir un minimum d'harmonisation en matière de postures associatives diverses ? Comment les amener à intégrer une action de politique publique avec leur prise en compte du territoire ? Quelle organisation en réseau dans les territoires entre acteurs publics, associatifs, fournisseurs et distributeurs de matériels, et publics bénéficiaires ? Quelle présence de travailleurs sociaux et autres professionnels dans les territoires pour les actions de développement de la culture vacancière et d'accompagnement humain au départ ? Se dirigera-t-on vers un traitement différencié des territoires selon les maillages associatifs préexistants ou bien, au-delà du registre socio-économique de l'aide, les pouvoirs publics identifieront-ils en ce domaine le principe de mise en œuvre de l'égalité des territoires ?

Une vraie démarche de décloisonnement entre l'éducation formelle et le tourisme

Un autre ensemble de dispositions, qui étaient déjà pour certaines dans les esprits et les « cartons » depuis plusieurs années, est en train de se réaliser : le décloisonnement entre des secteurs qui s'étaient, depuis plusieurs décennies, sensiblement distingués et séparés : l'Education nationale et le tourisme. Depuis 2017, la Jeunesse est dans le même ministère que l'Education nationale et, en 2020, s'opèrent dans les territoires le regroupement des services des deux branches. En termes d'actions, les vacances apprenantes, qui existaient avant la crise sanitaire dans certains territoires scolaires, ont été déclinées en plusieurs dispositifs à l'été 2020, dont les colonies apprenantes³. Les enseignants sont invités à venir participer à leur encadrement, amenant à retrouver – au moins sur le principe – un lien perdu depuis une trentaine d'années entre l'école et les colonies de vacances⁴, et l'institution scolaire promouvant à nouveau de façon visible, dans des démarches de projet, des interactions entre l'enseignement scolaire et l'éducation non formelle des vacances, avec des parcours articulés de découvertes et d'apprentissages entre séjours scolaires et de vacances. Ici aussi, se pose la question du renouvellement des liens, dans les territoires, entre l'Ecole et les organisateurs de séjours éducatifs, notamment ceux des associations d'éducation populaire et de tourisme social. Dans quelle mesure la mise en œuvre de ces mesures pourra-t-elle se faire avec une certaine égalité entre les territoires ? Nous pouvons prendre l'exemple plus spécifique des actions européennes des établissements scolaires⁵, qui révèle actuellement une différenciation des engagements en fonction des territoires. De même, le maillage des associations opérant dans ce secteur ne couvre pas également les territoires⁶, la généralisation et l'égalisation de cette politique amèneraient à des mesures de déploiement et de rééquilibrage.

Si ce décloisonnement s'opère dans les territoires d'émission, il est aussi prévu dans les destinations, par des partenariats renforcés avec les hébergeurs, et notamment par la mise à disposition du parc des résidences universitaires pour les jeunes de 18 à 25 ans pendant les congés d'été. En termes d'aménagement, cela participe du mouvement plus large de volonté d'optimisation des capacités d'hébergement touristique existantes, mais aussi de développement d'une fonction touristique et de séjours éducatifs dans des territoires du

³ Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports (2020), *Les colos apprenantes*, <https://www.education.gouv.fr/les-colos-apprenantes-304050>

⁴ Chauvin J. (2003) *Les classes de découverte ou l'école hors les murs de l'école*, L'Harmattan,

⁵ Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports, « Etablissements labellisés Euroscol », <https://data.education.gouv.fr/explore/?sort=modified&refine.theme=Politique+%C3%A9ducative>

⁶ Michel X. (2016) « Dépasser le contraste entre métropoles et périphéries pour analyser les mobilités », *ESO Travaux et Documents*, n° 41, p/ 47-56. <http://eso.cnrs.fr/fr/publications/eso-travaux-et-documents/n-41-octobre-2016.html>

quotidien par une optimisation et une multifonctionnalité des équipements : cités étudiantes, internats de lycée, accueil d'enfants à nouveau dans des familles lors d'échanges scolaires, etc., contribuant à penser et mettre en œuvre une dédifférenciation entre les territoires touristiques et non-touristiques et leurs aménagements.

Vers des destinations plus diffuses

Ces éléments amènent à concevoir une phase de développement d'un tourisme diffus, non seulement du fait des motifs de quête de « nature » et d'authenticité, mais aussi parce qu'il n'est pas envisagé de grandes opérations d'aménagement touristique concentré. Les mesures d'actualité connexes au secteur du tourisme sont par exemple le redéveloppement de trains de nuit, surtout vers des régions rurales périphériques, et la poursuite de la création de nouveaux parcs naturels régionaux. Il s'agit de percevoir cette « diffusion » à deux niveaux : d'une part, une tendance à un rééquilibrage entre les destinations urbaines, favorisées durant les dernières décennies, et les destinations rurales, et d'autre part, à une échelle plus locale, un déploiement des fonctions d'accueil dans les territoires. En effet, en l'absence de nouveaux projets significatifs de capacités d'accueil notamment en forme enclavée (plus difficiles à concrétiser dans un contexte d'oppositions écologistes), le tissu territorial des différents hébergements possibles sera recherché avec une démarche d'optimiser les « remplissages », ici aussi dans un décloisonnement et une multifonctionnalité accrues par l'accueil de différents publics, dans les hôtels, internats, auberges de jeunesse, types d'hébergement du tourisme rural, mais aussi parmi les logements vacants des particuliers, et chez les particuliers. Cette diffusion de l'accueil sera à accompagner par un développement des réseaux d'accès et de liaisons maillant davantage les territoires, entre autres les réseaux « doux », en remettant en question des réseaux de transport qui jusqu'ici sont restés de forme très « polaire » depuis Paris mais aussi depuis les métropoles régionales.

Le vacancier ménageant et aménageant le territoire ?

Enfin, ces tendances à des rapports plus intégrés des vacanciers avec les territoires de destination peuvent conduire à des pratiques, déjà émergentes, de participation du vacancier à l'entretien, au ménageant, donc dans une certaine mesure à l'aménagement du territoire : il n'est plus seulement bénéficiaire d'aménités, usager d'équipements, co-producteur de son expérience touristique, touriste créatif dans des ateliers de cuisine ou d'artisanat d'art, mais il serait davantage : acteur du ménageant et de l'aménagement du territoire. Ainsi, les pratiques de trans-tourisme⁷ telles que le *woofing* amenant le participant à des travaux agricoles ont déjà été bien décrites. Les colos apprenantes en partie inspirées par le scoutisme amènent certains organisateurs à évoquer les actions participatives d'entretien du paysage dans les territoires de destination, et plus largement elles ont à activer des partenariats avec les acteurs économiques et culturels des territoires. Il y aurait alors à l'avenir le développement de ces pratiques en espace rural, mais aussi leur déploiement à concevoir et mettre en œuvre dans les destinations urbaines : on peut ainsi imaginer sa participation aux commerces, aux services, aux administrations dans les villes. *In fine*, cela peut conduire à sa participation à la politique locale (d'une manière autre et plus large que celle des résidents secondaires), de façon temporaire ou permanente, présente ou distancielle.

*

* *

⁷ Bourdeau P. (2012) « Cerner les contours d'un après-tourisme », In Martin N., Bourdeau P., Daller J-F. (dir.) *Les migrations d'agrément Du tourisme à l'habiter*, L'Harmattan, p. 17-33.