

# Chapitre 4

## La nature touristique à l'épreuve de la concertation dans les Plans Locaux d'Urbanisme et les chartes paysagères

Justine Muzy, Jean-Marie Furt et Anne Casabianca

### 4.1 Introduction

La nature, dans toute son étendue, occupe une place centrale dans les destinations touristiques qui ont bâti leur développement sur l'attractivité de leurs sites naturels. Le touriste s'intéresse au décor, souvent à la qualité de l'environnement dans lequel il va exercer ses activités<sup>1</sup> et pour certains simplement aux produits qui le mettront en contact avec une nature dans laquelle il est venu chercher des sensations, une expérience ou simplement une période de déconnexion. Si on l'interroge, il n'emploiera que rarement le mot « nature », mais parlera plutôt de la « beauté des plages » et de l'« environnement », des « villages typiques »<sup>2</sup>. Plus que de la nature d'ailleurs, dont la polysémie se prête mal à une définition, il faudrait donc plus justement parler de paysage car *le touriste rentre dans la société par le paysage et non par l'habitant* (Viard, 2004).

---

DOI : <https://doi.org/10.58110/estate-mz87>

1. Les professionnels des activités dites de pleine nature revendiquent le terme et se l'approprient. Leur noms commerciaux (Objectif Nature, Destination Nature, Corsica Natura, Nature et Découverte...) s'érigent ainsi en experts et médiateurs.

2. Cf. « L'image de la destination Corse : les motivations des touristes », Agence du tourisme de la Corse (ATC), 2010-2013. De plus, dans l'enquête de 2021 (Portrait de vacanciers) publiée en 2022 dans les Cahiers du Tourisme n°11 de l'ATC (Agence du tourisme de la Corse, 2022), si le retour à la nature ne représente que 10% des motivations de séjour, les activités de nature (randonnées, activités nautiques et découverte du patrimoine naturel) représentent quant à elles 35% des activités pratiquées pendant le séjour.

Ces exigences consuméristes ou militantes peuvent être soutenues et construites par une dynamique de patrimonialisation d'une partie du territoire, engendrant souvent une situation conflictuelle et des problèmes dans la phase de concertation. En dehors de ces espaces dits remarquables ou des sites qui auraient une valeur exceptionnelle, la demande est devenue plus générale et étendue aux espaces « ordinaires ». La convention de Florence<sup>3</sup> fixe une obligation d'information et de participation des élus, mais aussi des associations et groupes constitués. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)<sup>4</sup> et chartes paysagères répondent à ces exigences. Il nous semble intéressant d'interroger les pratiques participatives ou de concertation mises en œuvre pour aboutir à ces documents. Nous les examinerons d'abord au regard de la place qu'ils attribuent aux acteurs dans leurs méthodes d'élaboration pour ensuite analyser ce que disent les chartes du développement touristique souhaité.

Notre réflexion s'appuie principalement sur les trois chartes paysagères<sup>5</sup> à notre disposition (Cap Corse, Conca d'Oru, Balagne)<sup>6</sup> ainsi que sur les PLU actifs sur ces territoires. Notre première partie sera consacrée à l'analyse de la concertation dans l'élaboration des plans. Nous examinerons ensuite, en nous appuyant sur la littérature, le contenu de trois grandes chartes paysagères de Haute-Corse afin de déterminer, au regard des pratiques de concertation, si le tourisme est mieux intégré dans le cadre de l'élaboration de documents sans force obligatoire. Notre hypothèse est que la concertation et la participation devraient y être plus fortes et plus efficaces.

Par ailleurs, la construction d'une nature touristique peut suivre, différents canaux et échelons qui ne sont pas concurrents - bien que certaines institutions et acteurs aient parfois intérêt à privilégier certaines voies - et qui peuvent donc être conduits de manière concomitante<sup>7</sup>. Nous nous intéresserons ici aux opérations réalisées dans un cadre local (supra communal ou régional) et plus particulièrement aux outils utilisés par les acteurs de terrain pour proposer une nature qui « convienne » au développement touristique. La concertation peut constituer un élément imposé ou le cadre général de ces entreprises. Nous complétons notre hypothèse en supposant que souvent l'échec de la construction imposée tient au défaut d'interaction de certaines parties prenantes. Leur participation devrait donc faciliter l'élaboration d'un paysage plus en phase avec la vocation plurielle du territoire.

---

3. D'après l'Assemblée Nationale, *la convention de Florence du 19 juillet 2000 (Assemblée nationale, 2000) constitue le premier instrument européen spécialement consacré au paysage. Elle vise à organiser la coopération européenne pour la protection, la gestion et l'aménagement des territoires. Elle reconnaît juridiquement le paysage en tant que composante du cadre de vie des populations, chaque Partie s'engageant notamment à mettre en place des procédures de participation du public. Enfin, elle donne un contenu aux notions d'objectif de qualité paysagère, de protection, de gestion et d'aménagement des paysages.*

4. Plan Local d'Urbanisme art 123-1 du code de l'urbanisme.

5. Communauté de communes du Cap Corse (2015), Grand Site de France, Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio-golfe de Saint Florent (2018) et Agence Paysages (2008).

6. Nous avons effectué un travail documentaire, à partir des chartes et documents d'urbanisme en ligne.

7. On peut ainsi demander l'inscription d'un bien au patrimoine mondial de l'Unesco et conduire sur le même espace une opération Grand Site.

## 4.2 La « nature touristique » dans le PLU

L'invention du tourisme est un mouvement lent qui a touché des espaces de travail pour les transformer en lieux d'accueil et de villégiature. La nature a été par endroit apprivoisée, conservée, façonnée, pour servir de cadre de vie mais aussi pour donner à voir, servir de décor et de terrain de jeu pour les touristes (Boyer, 1996 ; Donadieu, 2007 ; Corbin, 1988). Ce processus n'est pas linéaire, il est fait d'interactions entre les intérêts de différents acteurs et d'adaptation aux évolutions de la demande touristique. Pourtant, le touriste dont on dit que le regard construit le paysage, semble absent de ce dispositif. Le paysage est, au moins jusqu'à aujourd'hui, construit par les acteurs et institutions publiques du territoire. Le touriste n'est sollicité que dans une interrogation expérientielle visant à valider des choix stratégiques auxquels il ne participe pas. Sa fidélisation et éventuellement son changement de statut, par sa mutation en résident secondaire, seront la marque d'une réussite en la matière et peut-être l'occasion de faire de lui un futur acteur. C'est donc l'immobilité retrouvée par le biais de la propriété qui permettra au touriste d'intervenir pour consolider le cadre de ce qui devient une partie de sa vie. Gageons qu'à ce moment-là les objectifs de patrimonialisation prendront le dessus.

La nature dans ses diverses dimensions de décor, et d'identité d'un territoire, de lieu propice au développement d'activités tout en étant toujours un espace à protéger, est prise en compte par les documents d'urbanisme. Le PLU est un document qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (PLUi). Dans le cadre de son élaboration, la commune doit veiller, dans le respect des objectifs du développement durable, à l'équilibre entre « [...] *une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel [...] la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville [...] la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques...* »<sup>8</sup>. Ces objectifs vont, pour ce qui nous intéresse ici, contribuer à fonder un territoire touristique. Mais comment sont-ils traduits dans le PLU ? Normalement par la concertation, rendue obligatoire pour l'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et du plan local d'urbanisme. Les modalités de cette concertation ne sont pas véritablement définies. Si l'on peut trouver en ligne des documents techniques les précisant, ils n'ont que valeur d'exemple. Il semble donc que ce soit au conseil municipal<sup>9</sup> ou au conseil communautaire d'en définir les modalités pratiques (enquête, questionnaires en ligne, organisation de groupes de

---

8. Article 101-2 du code de l'urbanisme.

9. Article 153-11 du code de l'urbanisme : l'autorité compétente mentionnée à l'article L.L. 153-8 prescrit l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3.

travail...). Les seules précisions mentionnées par le code de l'urbanisme dans son article L103-4 concernent la durée de l'information (qui doit être suffisante), les moyens mis en œuvre (qui doivent être adaptés à l'importance et aux caractéristiques du projet) et la possibilité donnée au public de formuler des avis et propositions. Ce public est, semble-il, constitué des habitants, des associations locales et des autres personnes concernées (article L103-2 du code de l'urbanisme).

Le flou du texte ne plaide pas pour le développement et la sérénité de la concertation et donc n'encourage pas l'investissement du public. L'institution qui veut aller vite et éviter des conflits a tout intérêt à prévoir des modalités minimales de concertation et de mise à disposition de l'information. En tout état de cause, les avis et recommandations n'ont pas à être suivis, simplement archivés, et il ne semble pas qu'une réponse soit obligatoire. La méthode est encore critiquable lorsque l'on s'interroge sur la notion des personnes concernées. Qui sont-elles ? Ce concernement peut être vu comme une simple affaire personnelle, une démarche citoyenne ou être ouvert aux parties prenantes donc à « tout groupe ou individu qui affecte ou est affecté par la réalisation d'un but d'une entreprise » (Freeman, 1984). Le touriste pourrait donc faire partie de la concertation et influencer sur l'élaboration du PLU. A moins, que sous couvert de difficultés d'organisation ou d'efficacité de la démarche, l'institution ne décide de fonctionner qu'avec les acteurs qu'elle choisit et qu'elle invite. Il n'y a pas plus de précisions concernant les associations locales. Vont-elles se saisir en fonction de leur intérêt, déterminé par l'objet social ? Que signifie « locale », est ce que cela concerne le siège social, le domicile du président, de l'ensemble du bureau ? Enfin, les « habitants » amenés à réagir : doivent-ils être domiciliés sur la commune ? Les résidents secondaires peuvent-ils participer à cette concertation ?

On pourrait effectivement considérer que cela n'a aucune importance au regard du peu de poids des avis et propositions et que finalement, on est sur un projet ficelé d'avance, que cette concertation est simplement là pour valider un document préétabli. C'est faire bien peu de cas des principes du développement durable dans lesquels doit s'inscrire l'élaboration du PLU, puisque la participation des personnes concernées est un de ses principes fondateurs. On peut encore considérer que le législateur ayant décidé c'est aux acteurs, s'ils le souhaitent, de s'emparer de cette opportunité et de construire leur cadre de vie et de loisirs. Cet appel à la responsabilisation est louable, mais dans une matière aussi technique et dont le résultat est lourd d'enjeux, il reste peu incitatif. Il est d'autre part faiblement opérationnel.

Cette faiblesse dans l'encadrement d'une concertation que certains peuvent regarder comme un frein à leur volonté de développement devrait « faciliter » l'élaboration des PLU et l'ensemble des communes de Corse devraient en être dotées. Il n'en est rien. Le rapport de suivi et d'évaluation du PADDUC 2017-2019 fait état en octobre de 2019 de 53 communes (sur 360) disposant d'un PLU (soit 14,7% des communes), ce qui fait très peu. Les acteurs potentiels pourraient encore s'interroger sur la portée et l'intérêt d'une concertation qui n'est pas sanctionnée et qui, quelle que soit sa qualité, risque de ne pas servir à grand-chose ou que d'autres, plus avertis, pourront effectuer ce contrôle à leur place. Par souci d'efficacité encore, les acteurs « concernés » peuvent considérer que ce

travail en amont ne servira à rien et qu'en cas de problème, le recours devant le tribunal administratif (TA) est bien plus efficace<sup>10</sup>. D'autant que les statistiques semblent leur donner raison puisque, le président du TA de Bastia signalait dans le *Corse Matin* du 22 janvier que 19 PLU avait été annulés en quatre ans sur 29 communes<sup>11</sup>, le taux d'annulation reste très important, soit 65%.

Au final, la réalité, la qualité et l'efficacité de cette concertation tiennent avant tout à la volonté et à la culture des élus locaux. Il reste que le problème réside peut-être dès le départ dans la terminologie puisque la concertation n'implique aucune obligation de résultat (les textes sur le développement durable parlent de participation des citoyens). Mais il n'est pas certain qu'un processus participatif plus normé et encadré soit plus incitatif. Quant aux touristes, ils sont complètement absents de la consultation et ne discuteront pas des orientations. Qu'en est-il des autres modalités ? Est-ce que les chartes paysagères qui découlent de processus entièrement volontaires sont à même de susciter une plus grande adhésion ?

### 4.3 La « nature touristique » dans les chartes paysagères

Les chartes paysagères peuvent être considérées comme des outils d'aménagement du territoire. Elles ont généralement pour objectifs de préserver la qualité architecturale du bâti traditionnel et des paysages qui l'environnent. Elles n'ont pas de caractère obligatoire mais peuvent être reprises dans des documents d'urbanisme, conférant de ce fait une valeur nouvelle à la philosophie qui les anime. Elles définissent encore la stratégie d'action du territoire en matière architecturale, paysagère et environnementale<sup>12</sup> et devraient donc orienter les stratégies et schémas de développement.

Des trois chartes paysagères établies en Corse, celles du Cap Corse et du Grand Site de la Conca d'Oru sont assez récentes, 2015 pour la première et 2018 pour la seconde. La charte de Balagne date quant à elle de 2008. Elle est donc antérieure à la recomposition

---

10. Dans le cadre de la demande d'annulation du PLU d'Oletta (une des communes du Grand Site Conca d'Oru), les résidents considèrent que l'absence de communication des résultats de l'enquête publique constitue un vice de procédure. *Ces résultats n'auraient pas été immédiatement portés à la connaissance du public, notamment via le site internet de la municipalité* (*Corse Matin* du 8 septembre 2022).

11. Si l'on prend par exemple le PLU du Cap Corse, l'annulation demandée par une association de protection de l'environnement a été prononcée pour violation du principe d'équilibre (multiplication par six des surfaces à urbaniser) et ouverture à l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

12. Dans l'esprit de la convention de Florence, la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement) de Corse a coordonné l'établissement d'un atlas des paysages en 2013. Ce document permettra de *qualifier le paysage en fonction de sa valeur patrimoniale et d'organiser un suivi de son évolution*.

territoriale issue de la loi NOTRe<sup>13</sup>. Un document de 2018<sup>14</sup>, uniquement orienté sur le volet architectural, y fait référence. Ce sont des documents qui n’ont pas, en soi, de valeur juridique. Certaines le disent très clairement, la « [...] *charte n’est pas un document prescriptif. Elle n’est pas opposable et n’a pas de portée réglementaire, sauf si elle est déclinée dans les documents d’urbanisme locaux*<sup>15</sup> ». Mais les gestionnaires insistent aussi sur son caractère préparatoire à l’élaboration d’un document plus conséquent. La charte de Balagne est ainsi présentée comme le volet paysager d’un schéma de cohérence territoriale dont la préparation a démarré en 2008. La charte du Grand Site de la Conca d’Oru se contente d’être un engagement moral qui permettra la mise en œuvre du plan de gestion des sites (ce dernier restant un document obligatoire). Celle du Cap Corse est considérée comme un outil au service des élus, des *propositions librement consenties* qui peuvent devenir *un acte d’engagement*. Dans les trois cas et malgré des situations différentes en matière de coopération et d’action collective (cf. tableau 4.1), la charte traduit une volonté d’action, c’est un facilitateur pour l’élaboration de documents prescriptifs (PLU et SCoT<sup>16</sup>), ou la première étape d’un document de gestion (Grand Site de la Conca d’Oru).

<b>Territoires</b>	<b>Etendue</b>	<b>Gestion</b>	<b>Etat de la coopération</b>	<b>Urbanisme</b>
<b>Balagne 2008</b>	81100 ha 36 communes	Syndicat mixte PETR	PETR SCOT en cours	8 PLU en cours ou en révision 3 PLU qui fonctionnent
<b>Conca d’Oru 2018</b>	5859 ha 6 communes	Syndicat mixte Grand site	Grand site	3 PLU en cours 1 PLU qui fonctionne 2 cahiers de gestion architecturaux et paysagers
<b>Cap Corse 2015</b>	30500 ha 18 communes	Communauté de communes	PLU intercommunal annulé en 2014	6 PLU qui fonctionnent 2 en cours

**TABLE 4.1** – *Approche générale des trois territoires*

Il est difficile, à ce stade, de matérialiser un lien direct entre l’élaboration d’une

13. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) retient le principe de spécialisation des compétences des régions et des départements, corollaire de la suppression à leur égard de la clause générale de compétence.

14. « Cahiers des recommandations architecturales et paysagères. Construire et réhabiliter en Balagne », Syndicat mixte du Pays de Balagne, 2008.

15. « Charte paysagère, architecturale et environnementale du Grand Site de Conca d’Oru, vignoble de Patrimonio, golfe de Saint Florent », Syndicat mixte du Grand Site de France Conca d’Oru, vignoble de Patrimonio – golfe de Saint Florent, 2018.

16. Schéma de Cohérence Territoriale.

charte paysagère et la mise en place de documents d'urbanisme, le caractère incitatif n'est pas évident et demandera à être précisé dans le cadre d'entretiens avec les élus. De plus, dans la continuité de la remarque précédente, les PLU que nous avons pu consulter n'intègrent pas directement les chartes correspondantes. La commune d'Olméta di Capocorso<sup>17</sup> par exemple y fait simplement référence sur son site internet. Les espaces naturels, le paysage, l'environnement font chaque fois l'objet d'une nouvelle analyse en termes de forces, faiblesses et enjeux, ce qui peut paraître redondant et coûteux. On peut comprendre que les problématiques locales soient prioritaires et que les responsables aient du mal à s'en extraire pour faire prévaloir une vision territoriale. Mais, on peut aussi s'interroger sur l'intérêt de travailler pendant plus d'un an sur une charte pour ne pas l'utiliser. Comment alors justifier ces absences d'économie d'échelle ? Elles disent généralement la difficulté pour les territoires concernés à travailler de manière collective, à dépasser les intérêts particuliers pour construire des règles d'action débordant les frontières administratives. Pourtant ici, deux territoires au moins avaient et, depuis longtemps, franchi ce cap, établissant un contrat de pays et un PLU intercommunal. Il semble donc que la charte paysagère ne retrouve son utilité que dans l'élaboration de documents, de contrats œuvrant pour la construction de territoires de projet (SCoT, Grand Site...). Comment appeler ensuite à une participation citoyenne si les résultats ne sont pas utilisés ? La lecture des documents n'apporte pas d'information particulière sur la méthode visant à développer cette participation. A la différence du PLU où le code de l'urbanisme mentionne le mot de « concertation » et fixe une « liste » de personnes avec qui discuter, ce sont ici les porteurs de la charte qui vont déterminer le cadre de la discussion menant au diagnostic.

Le tableau 4.2 synthétise les éléments en notre possession sur le volet méthodologique et concernant les objectifs de développement touristique fixés par le document.

Les méthodes utilisées pour faire participer les acteurs et au final pour que le diagnostic gagne en légitimité ne sont que très peu renseignées. La charte de la Balagne est la plus explicite, mais la méthode reste très classique. Des questionnaires (en nombre très réduit d'où le bon taux de retour) ; des ateliers participatifs où, en général, seuls les acteurs les plus pertinents à même de susciter le débat sont invités ; enfin, pour compléter le tout, des entretiens avec des personnes ressources que le porteur de projet aura choisi. Les balades paysagères utilisées par le Cap Corse constituent une nouveauté permettant un lien plus actif et plus direct et aléatoire avec le terrain, mais nous n'avons aucune information sur leur nombre, les circuits effectués, les groupes constitués. Au final, il semble que, quel que soit l'organisme en charge de l'élaboration de la charte, le projet soit généralement déjà très orienté en amont. La concertation ou la participation ont pour effet d'entériner des choix préétablis, laissant à la marge une possibilité d'adaptation pour en accroître au besoin la légitimité. On se retrouve dans la même situation qu'avec le PLU, alors que le caractère non obligatoire de ce document aurait dû permettre d'aller plus loin et de prendre plus de risques.

Concernant nos interrogations initiales là encore, il n'y a pas de réponse : le touriste

---

17. Une des communes de la Communauté de Communes du Cap Corse.

Chartes	Méthode d'élaboration	Objectifs touristiques
<b>Balagne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envoi de <b>questionnaires</b> (une soixantaine : taux de réponses = 33%)</li> <li>- Organisation des 3 <b>ateliers</b> d'information (montagne, piémont, littoral)</li> <li>- <b>Entretiens</b> avec des personnes ressources</li> </ul>	<p>Développer un tourisme de découverte et de contemplation progressive allant du littoral à la montagne.</p> <p>Développement d'un tourisme rural supportable et durable par une fréquentation étalée dans le temps et dessaisonnalisée par rapport au littoral.</p>
<b>Cap Corse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Balades paysagères : experts et habitants</li> <li>Séminaires participatifs</li> </ul>	Favoriser la mise en place de circuits touristiques en lien avec la découverte du paysage et du patrimoine bâti.
<b>Conca d'Oru</b>	NR	<p>Gérer la fréquentation touristique et la bonne répartition des flux touristiques sur le territoire du Grand Site.</p> <p>Organiser la découverte du territoire dans une logique durable.</p>

**TABLE 4.2** – *Méthodes participatives et objectifs*

ne semble pas avoir sa place dans le diagnostic et les enjeux de développement touristique restent relativement classiques et en tout cas ignorent la demande. On bâtit un cadre de vie sur lequel on plaque à grand trait la vision d'un tourisme que l'on souhaite. Plus qu'une charte paysagère, on a parfois l'impression de lire une stratégie de développement. Ces questionnements sur le cadre de la concertation ou l'étendue de la participation renvoient à une partie de la littérature sur le sujet. De nombreuses recherches, en ce domaine, sont conduites lors de la création d'espaces protégés, d'autres, qui nous intéressent davantage, sont plus générales et décryptent les mécanismes de la participation ou de la concertation.

Peyrache-Gadeau et Raymond (2008) s'interrogent sur les processus de participation des populations dans la labellisation des territoires touristiques. Ces auteurs ne se prononcent pas sur la méthodologie mais d'abord sur l'origine des opérations. Ils les différencient suivant qu'elle soit endogène (action locale), ici, la participation devrait être importante et fructueuse, ou exogène (label délivré par une autorité extérieure), là, l'adhésion peut être beaucoup plus difficile, les habitants pensant ne pas maîtriser une opération qui leur échappe. Pour ces auteurs, la participation en soi, c'est-à-dire les conditions d'exercice, les parties prenantes mobilisées ne sont pas vraiment des problèmes déterminants. La question porte principalement sur l'origine de l'initiative et de sa justification.



Dans nos exemples, les initiatives sont pour la plupart endogènes, les justifications et argumentaires sont clairs et pourtant la concertation semble considérée comme un passage obligé (sauf pour la Balagne) sur lequel on ne s'attarde pas. Peut-être ces acteurs considèrent-ils que l'adhésion viendra avec la gouvernance et c'est à ce niveau qu'une participation forte, gage d'une véritable adhésion doit jouer. C'est en tout cas ce que prônent beaucoup d'auteurs notamment anglo-saxons (Lequin et Cloquet, 2006) pour lesquels la participation suppose un *équilibre des rapports d'autorité et de pouvoir entre l'Etat d'un côté et de l'autre les intervenants du milieu*. C'est le discours classique sur l'implication des communautés locales dans la gestion de leur territoire ou d'un projet. Mais pour ce qui nous concerne, les processus de gestion participative existent, soit au sein des conseils municipaux, soit dans le cadre de la gestion du Grand Site<sup>18</sup>. Mais si la question de l'effectivité de l'implication ou sa monopolisation par certains acteurs (notamment professionnels du tourisme ou responsables associatifs) est parfois posée, les réponses sont occultées au profit d'un fonctionnement global du système : c'est le travail de production documentaire et les résultats en matière de régulation, de protection qui doivent finalement susciter l'adhésion. Mais parfois les choses ne fonctionnent pas, parce qu'elles ont été mal engagées faute d'avoir ouvert la concertation à toutes les parties prenantes et donc de ne pas avoir pu réorienter le projet. Les acteurs englués dans la gestion participative n'ont guère le choix qu'entre un travail quotidien pour réorienter le projet ou essayer d'obtenir son annulation et donc de juridiciser le conflit. Depraz (2008) se situe dans cette lignée. Observant les réactions à l'élaboration de chartes dans différents parcs nationaux, il les qualifie de *contrats de confiance* mais observe qu'elles génèrent différents types de conflits : gain de temps (pour faire durer la discussion), apparition de nouvelles requêtes (avec le même objectif), légitimation (de certains acteurs) et visibilité. Si ces deux derniers éléments peuvent se retrouver à des degrés divers dans les chartes qui nous intéressent, ils ne peuvent dégénérer en conflit, car il n'y a pour le moment que peu d'enjeux. Les éventuels antagonismes se révéleront plus tard et seront arbitrés par l'action judiciaire.

Cette grille de lecture autour du conflit est donc inadaptée à notre recherche. Il s'agit en effet de sortir de ce postulat guerrier pour raisonner en termes d'intérêts à élargir la participation, dès sa phase amont afin de donner plus de valeur au diagnostic. Reste que cette volonté ne définit pas un mode opératoire. Relevant cette problématique, Beuret et al. (2006) déclarent que « [...] *les promoteurs de ces dynamiques sont souvent désarmés lorsqu'il s'agit de conduire un processus de concertation car les pouvoirs publics disent qu'il faut le faire... mais pas comment le faire* ». Ces auteurs définissent la concertation comme un processus de construction collective de questions, de visions, d'objectifs et de projets communs. Mais le plus important c'est que pour eux, la concertation est matérialisée par la liberté d'action des acteurs : tous les éléments sont construits en commun durant le processus (durée de la discussion, questions, méthode, choix des parties prenantes, règles...). Aucune des trois chartes paysagères, ni *a fortiori* les PLU

---

18. Dans la gestion du Grand Site Conca d'Oru la gouvernance participative (comité de pilotage, comité technique, groupe projet) est prévue et associée à la gouvernance institutionnelle.

ne sont passés par un tel niveau de co-construction. A chaque fois, la concertation se déroule en fonction d'un cadre et d'une méthode pré-établis et jamais discutés. Pour Beuret et al. (2006), le processus de concertation peut ne pas être linéaire. Il peut s'arrêter, reprendre et parfois, ne pas aboutir. Il faut que les participants l'intègrent. Barnaud (2013) interroge la légitimité des démarches de participation et défend les postures d'accompagnement critique prenant en compte les asymétries de pouvoir pour éviter que le processus participatif n'accroisse les inégalités. Se basant sur le processus Com Mod, qui *repose sur la co-construction de modèles intégrant les différents points de vue en présence qui seront ensuite utilisés pour l'exploitation concertée de scénarios*. Sur un plan pratique, la méthode alterne jeux de rôles, discussions plénières, entretiens individuels. Malgré les jeux de pouvoir et les rapports de force, la discussion fait émerger l'interdépendance des acteurs et la nécessité de trouver des solutions intégratives. L'auteur insiste sur la nécessité pour l'animateur de choisir les participants à la négociation même si cela interroge leur représentativité et la légitimité de l'opération. Enfin il ne faut pas craindre les oppositions et conflits. L'auteur rappelle en effet que l'animateur se borne à améliorer la qualité du processus qui mène à la décision. Mais comme le soulignait Beuret et al. (2006), l'action peut s'arrêter, ce qui la rend difficilement compatible avec la temporalité d'élus locaux tenus à rendre des comptes et à fournir des résultats.

Pour conclure, cette première approche de la construction de la nature au travers de normes et conventions comportant une obligation ou une volonté de concertation démontre la difficulté à réunir les acteurs autour d'une vision commune. Dans une destination touristique, les enjeux sont encore plus prégnants et une concertation transparente et la plus large possible d'autant plus nécessaire. Si la participation du touriste peut apparaître dérangeante et questionne la légitimité du processus, sa limitation à quelques participants ne peut que conforter l'impression d'inutilité et renforcer les acteurs dans leurs certitudes et le sentiment de cohérence de leurs choix.

# Bibliographie

- Agence du tourisme de la Corse (2022). *Portraits de vacanciers*. Rapp. tech. URL : <https://www.visit-corsica.com/>.
- Agence Paysages (2008). *Charte paysagère du Pays de Balagne*. URL : <http://www.pays-de-balagne.fr>.
- Assemblée nationale (2000). *L'Europe protège ses paysages : la Convention de Florence*. URL : <https://www.xn--assemble-nationale-hwb.fr>.
- Barnaud, Cécile (2013). « La participation, une légitimité en question ». In : *Natures Sciences Sociétés* 21(1), p. 24-34.
- Beuret, Jean-Eudes, Stéphane Pennanguer et Fanny Tartarin (2006). « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire ». In : *Natures Sciences Sociétés* 14(1), p. 30-42.
- Boyer, Marc (1996). « L'invention du tourisme ». In : *Découvertes Gallimard Art de vivre*.
- Communauté de communes du Cap Corse (2015). *Charte architecturale et paysagère*. URL : <https://destination-cap-corse.corsica/charte-architecturale-et-paysagere/>.
- Corbin, Alain (1988). *Le territoire du vide. L'Occident et le désir du rivage, 1750-1840*. Champs Histoire. Flammarion.
- Depraz, Samuel (2008). *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*. Armand Colin.
- Donadieu, Pierre (2007). « Du pittoresque au durable. Les natures touristiques du paysage ». In : *ESPACES-PARIS* 254, p. 16.
- Freeman, Robert Edward (1984). « Strategic management: a stakeholder approach. Boston: Pitman Publishing.(1, 4) ». In.
- Grand Site de France, Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio-golfe de Saint Florent (2018). *Charte architecturale, paysagère et environnementale du Grand Site de France, Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio-golfe de Saint Florent*. URL : <http://www.grand-site-concadoru.fr>.
- Lequin, Marie et Isabelle Cloquet (2006). « Facteurs sociopolitiques influent sur la gouvernance de l'offre écotouristique: Le cas des parcs nationaux au Nunavik ». In : *L'écotourisme, entre l'arbre et l'écorce: De la conservation au développement viable des territoires*, p. 230-266.

Peyrache-Gadeau, Véronique et Roland Raymond (2008). « La labellisation des territoires touristiques: quels processus de participation pour la population? » In : *Tourisme durable en montagne. Entre discours et pratiques. AFNOR.*

Viard, Jean (2004). « Entretiens ». In : *Pour*( 182), p. 163.