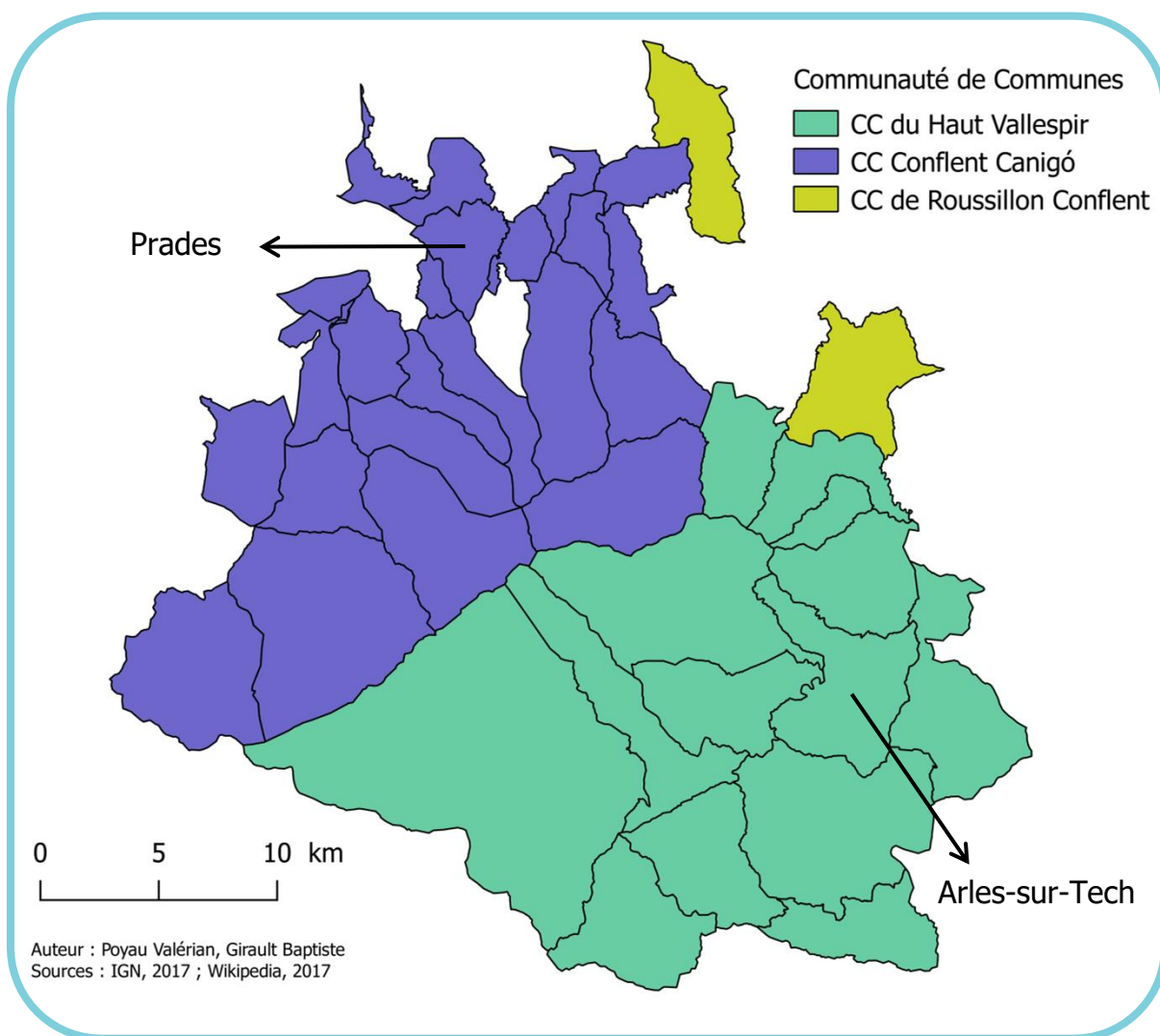


Le Massif du Canigó, une stratégie touristique de longue date

Depuis le début des années 2000, le Syndicat Mixte Canigó Grand Site poursuit une politique de mise en valeur du patrimoine naturel du Massif du Canigó, en réunissant les communes, non pas dans une logique de vallée mais bien dans une logique de massif.

Périmètre labellisé Grand Site de France du massif du Canigó



Le territoire

Montagne emblématique de la culture catalane, Le Canigó, dans la seconde partie du 20^{ème} siècle, a rencontré l'organisation administrative des territoires, basée sur les communes et les bassins versants.

Un massif, dont les terres sont en grande partie administrées par l'Office National des Forêts à la suite d'importantes inondations en 1940 et d'expropriations au nom de la Restauration des Terrains de Montagnes, et les communes sont davantage tournées vers les vallées et les voies de communication.

Le Canigó a souffert par ailleurs d'une exploitation touristique à la fois peu efficace et très impactante en raison des nuisances des pratiques dominantes (ravinement sur les pistes, piétinement, pollutions atmosphérique, sonore et visuelle).

Deux vallées entourent le massif du Canigó, ce qui rend difficile l'identification du lieu, une zone de passage côté Conflent, sur la vallée de la Têt au nord et un « fond de vallée » côté Haut Vallespir, avec le fleuve le Tech au sud. Cette situation peut sembler paradoxale puisqu'en même temps le Canigó est très connu régionalement en raison de son très fort caractère identitaire, mais aussi nationalement.

Un fort exode rural a marqué le territoire, en raison notamment de la fin d'une activité minière importante au début des années 80, activité qui avait marqué l'identité du territoire et de ses habitants. Aujourd'hui maintenir les jeunes sur le territoire n'est pas chose aisée.

Une démarche territoriale de longue date

La mise en valeur du potentiel touristique du massif a constitué pour ce territoire à la fois un sujet de volontarisme politique (premier syndicat d'aménagement touristique dès 1966) et de discordes en raison des divergences de vue et d'intérêts sur les objectifs.

A partir de la fin des années 1990 une mobilisation collective s'opère autour de la réappropriation du massif, au bénéfice d'un élargissement important des parties prenantes impliquées, de la construction progressive d'une entité géographique « Massif du Canigó » en matière d'action territoriale et de la prise en charge de ce qui est peu à peu perçu comme un bien commun.

La démarche « Canigó Grand Site », formalisée par la constitution du Syndicat Mixte homonyme en 2002 (SMCGS), a dû se faire une place dans un jeu territorial qui s'était auparavant structuré autour de logiques valléennes. Elle a également dû fédérer par-delà des rivalités, des oppositions politiques, et des relations parfois compliquées entre les communes et l'ONF, gestionnaire des terrains expropriés et d'une grande partie du cœur du massif.

Dans ce processus on peut identifier plusieurs phases successives d'intégration territoriale :

- ▶ À partir du syndicat de coopération initial autour des questions d'aménagement touristique, constitué des communes supports du massif (le « cœur »), le mouvement s'engage lors de l'Opération Grand Site en 2000 : l'ONF s'associe au processus et surtout, le Conseil Général s'implique politiquement et financièrement. Cette étape se concrétise par la fondation du Syndicat Mixte en 2002. C'est le démarrage d'un processus d'intégration territoriale ;
- ▶ Progressivement, un effort est mené pour associer au Syndicat Mixte d'autres communes riveraines, « concernées », pour « faire masse » : c'est la phase d'extension du périmètre de l'OGS à la fin des années 2000. Le label « Grand Site de France » est obtenu en 2012 ;
- ▶ La réforme territoriale entraîne l'arrêt du soutien de la région Languedoc-Roussillon aux Pays en 2011. Le Pays Terres Romanes sur lequel s'étend en grande partie le massif du Canigó et le périmètre du Syndicat Mixte, est alors volontairement absorbé par ce dernier. Cette décision permet à une partie de l'équipe d'ingénierie de rester en place et de consolider la mobilisation et le projet autour du Canigó, en l'enrichissant d'une culture du développement local.

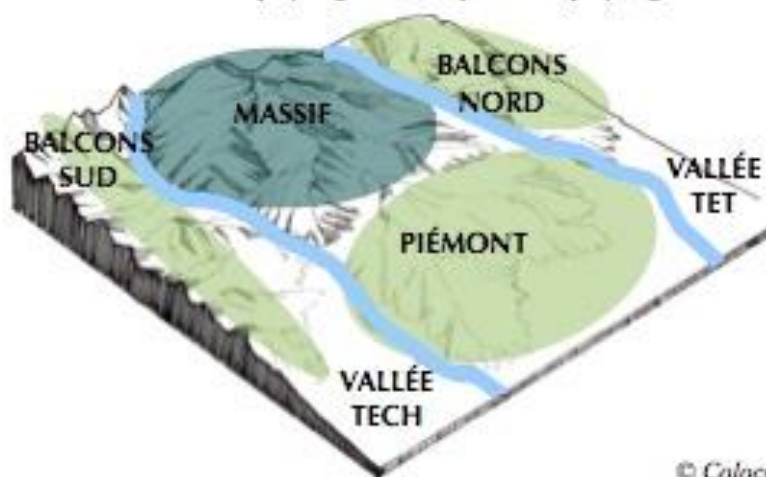
Un jeu d'acteurs

La démarche des Opérations Grands Sites au début des années 2000, relayée par la poursuite de la labellisation Grand Site de France, a mobilisé autour du massif les collectivités et certains socioprofessionnels. C'est elle qui est à l'origine de la mise en place d'une gouvernance territoriale, incarnée par le Syndicat Mixte Canigó Grand Site, à la fois sur les plans institutionnel (une structure), politique (un portage) et fonctionnel (des espaces de débat et de préfiguration d'actions).

La pérennité et la montée en puissance de ce projet tiennent d'une part à ses réalisations (voir infra) mais aussi au rôle qu'il a su installer, à la fois fédérateur (par-delà les clivages politiques et socioculturels) et catalyseur. Dans ce processus, l'investissement de quelques personnes clefs, notamment chez les élus de terrain, ainsi que des relais politiques, doivent être soulignés. Ainsi le syndicat occupe aujourd'hui une place bien plus importante dans le jeu territorial qu'au début des années 2000. Après des acteurs institutionnels, il est désormais identifié comme un acteur du développement local, qui a notamment pris la suite du Pays Terres Romanes.

Des changements majeurs sont donc intervenus dans la place qu'il occupe sur le territoire ; il a glissé d'une

Les 4 entités paysagères du plan de paysage



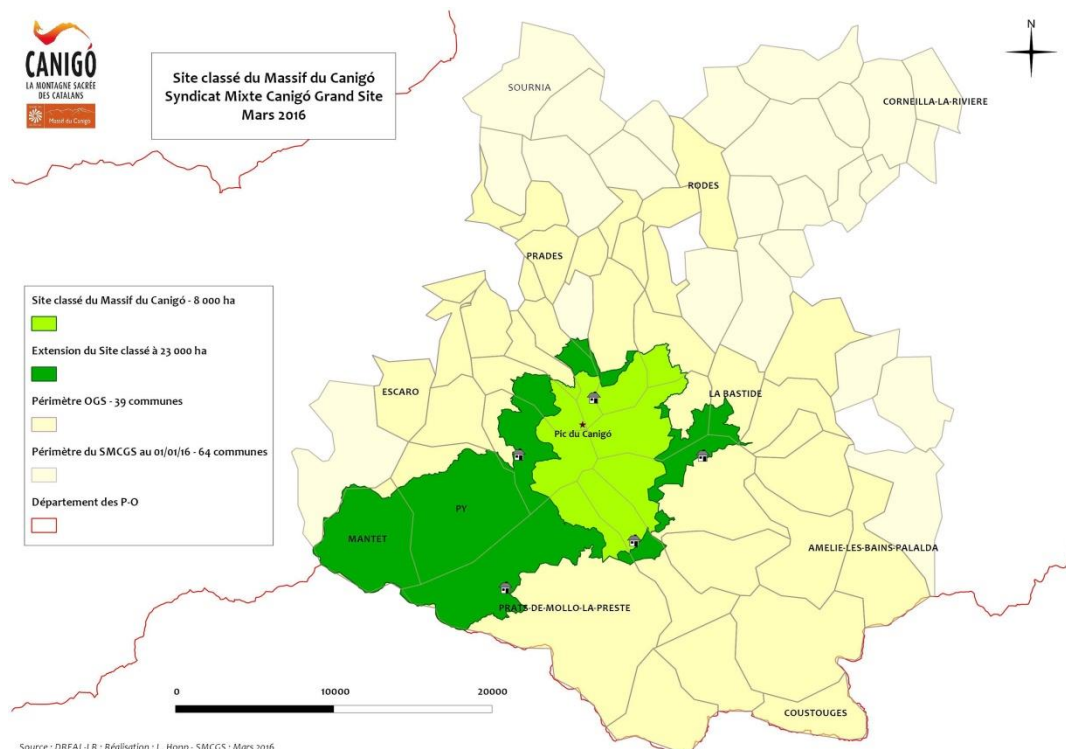
« posture de gestionnaire d'espace patrimonial à celle d'animateur d'un projet de territoire » pour reprendre la formule de son directeur. Ce basculement s'opère durant la période 2012/2013 qui suit le transfert de l'équipe et d'une partie des missions du Pays Terres Romanes vers le Syndicat.

Le « système territorial Canigó » aujourd'hui

Le parrainage du Conseil Départemental a été essentiel tout au long de la structuration et de la montée en force du Syndicat Mixte. L'ancien président du Département, Christian Bourquin était en effet très impliqué, et c'est un de ses directeurs de cabinet qui a pris en charge le Syndicat Mixte au milieu des années 2000. M. Bourquin est resté président du Syndicat pendant douze ans, même s'il n'était pas « l'artificier » de terrain. Au niveau des territoires intermédiaires, le Canigó

Grand Site est sécant avec deux autres territoires de projet : le PNR des Pyrénées catalanes à l'Ouest et le Pays Pyrénées Méditerranée au Sud, tous deux porteurs d'un GAL. Les communes restent des parties prenantes fortes.

L'absorption de l'ancien Pays Terres Romanes a profondément remanié le territoire du Canigó. Un groupe important de communes pouvait en effet se retrouver « orphelines », celles qui n'étaient alors pas membres du SM Canigó Grand Site, situées dans le Ribéral en bout de Plaine du Roussillon. Les instances du Syndicat ont alors décidé de les intégrer au périmètre, privilégiant ainsi une forme de continuité et de cohérence territoriale.



Source : DREAL-LR ; Réalisation : L. Hopp - SMC GS ; Mars 2016

De fait le territoire « Massif du Canigó » s’organise aujourd’hui de manière radiocentrique autour de 4 échelles, qui correspondent aux grandes étapes de la trajectoire de sa construction :

- Le cœur patrimonial composé du **site classé du massif** du Canigó (étendu en 2013 : 23 212 ha) et des 3 sites Natura 2000 dont le Syndicat est gestionnaire ;
- Le territoire labellisé « Grand Site de France » (39 communes) ;
- Le périmètre d’adhésion des communes au Syndicat Mixte (64 communes) ;
- La destination Canigó (80 communes) formée entre autre par le périmètre du Syndicat et de l’ensemble de la communauté de communes Confent-Canigó.

Le Syndicat Mixte : cheville ouvrière

Les forces du Syndicat Mixte tiennent d’abord dans les réalisations passées. Les premières missions qui avaient justifié la création du Syndicat Mixte, portant sur la restauration environnementale et patrimoniale du massif et la résolution du problème de la circulation motorisée, ont été atteintes avec l’obtention du label Grand Site. Cette première démarche a été une réussite ; le Syndicat reste le dépositaire et le garant de cette mission, assurant la maîtrise d’ouvrage de la gestion du site classé. Par ailleurs elle a crédibilisé la structure aux yeux d’acteurs institutionnels, ce qui a notamment servi par la suite dans les candidatures à des appels d’offre.

L’équipe du Syndicat justement, composée de près de 9 ETP, est polyvalente et donc compétente sur de nombreux thèmes. Elle a réussi à viabiliser le relais « Grand site étendu » après 2012, en entrant dans une dynamique d’ingénierie procédurale, largement couronné de succès puisqu’elle a permis de décrocher pas moins de 10 appels à projets en quelques années. A cette équipe de techniciens s’ajoutent plusieurs élus locaux, très investis (l’image des « gardiens du temple »).

Le Syndicat est salué pour sa capacité à créer du lien et structurer des groupes de travail, notamment par l’intermédiaire de ses commissions thématiques, actuellement au nombre de cinq et ouvertes en direction des socioprofessionnels.

La participation citoyenne : un aspect à consolider

Les habitants connaissent peu le Syndicat Mixte et son action, ce qui crée selon l'équipe elle-même, une certaine confusion. Quinze ans après sa création il y a donc encore un travail de communication à produire pour le Syndicat et la vitrine « Grand Site ».

L'implication habitante est d'abord celle des socioprofessionnels, déjà mobilisés du temps des Pays en fonction des projets qui pouvaient être lancés. En revanche ils n'existaient pas de Conseils de Développement clairement activés. Aujourd'hui les commissions thématiques sont un moyen d'agréger des gens du terrain, de façon régulière, en partant de sujets concrets de mobilisation. L'animation et le dialogue avec le territoire reposent beaucoup sur les groupes de travail mis en place au sein de ces commissions (une vingtaine). Par ailleurs depuis 2016, des chantiers participatifs autour d'activités de restauration patrimoniale se tiennent à l'initiative du SM.

Devenue très performante au niveau de l'ingénierie procédurale, l'équipe a conscience du risque de se couper du « territoire habitant » vécu. Elle cherche donc à se « laisser interpeller » par le territoire, en cultivant les opportunités de lien direct au terrain et aux acteurs.

Le voyage à Dignes, ou une formation-développement pour nouer le dialogue et démarrer un réel partenariat

Il fut un temps où les professionnels des activités de pleine nature (APN) ont eu du mal à travailler avec les élus du territoire. Des professionnels occupés à développer des activités leur permettant de vivre tout au long de l'année, avec la construction de parcours voire d'équipements sur les sites, face aux élus des communes désireux de protéger leurs paysages, malmenés dans les années 70 et 80 par des expériences ayant dénaturés les sites et aux prises avec des réglementations contraignantes.

Le Syndicat Mixte s'est saisi de l'outil proposé par l'ADEPFO (l'Association de développement des Pyrénées par la formation - présente depuis une trentaine d'année sur le territoire du massif pyrénéen) pour organiser un déplacement réunissant élus et professionnels afin de rencontrer les acteurs de la communauté de communes du Pays Dignois dans les Alpes de hautes Provence et échanger avec eux sur l'organisation de leurs activités de pleine nature. Un moment de travail en commun, hors du territoire, avec des temps d'échanges qui se sont aussi déroulés dans le bus qui les transportait et qui a permis aux uns et aux autres de se découvrir et de dépasser des aprioris qui rendaient tout dialogue difficile.

Le moment fondateur pour réfléchir, cette fois-ci en commun, sur des actions à mener de concert même si du côté des professionnels il y a toujours le regret que les politiques n'aillent pas plus vite.



Après la phase de patrimonialisation, comment nourrir une démarche de « Grand projet » ?

Autour de la distinction touristique : construire un « territoire Canigó »

L'activité touristique dans le massif, et les régions du Conflent et Vallespir plus généralement, a longtemps été peu organisée pour favoriser le séjour des visiteurs. L'exploitation du secteur fonctionnait essentiellement sur une logique (classique) de sites (Eus, Villefranche, les abbayes...), structurée en silos, sans vision transversale et donc territoriale. Jusqu'à une période très

récente, le territoire du SM (dans son périmètre actuel) était réparti sur pas moins de 17 OTSI (office de tourisme et Syndicat d'initiative).

Le rapprochement du Syndicat et des OTSI sur ce sujet a permis des évolutions significatives. D'abord avec la réalisation de supports et de produits : la mise en place de circuits, fondés sur une lecture patrimoniale (balisage, structuration d'un lien avec les hébergeurs en montagne) et en 2013 la réalisation de la carte de la destination Canigó, un travail inédit qui a permis de projeter une « vision Canigó », une demande des visiteurs mais aussi des prestataires. Cette mise à plat a permis de travailler au croisement des publics touristiques en articulant des offres de différentes natures.

Elle a également stimulé la structuration transversale du paysage institutionnel touristique, en amenant le secteur à se coordonner lors de grands événements promotionnels comme le Salon RDV en France organisé par Atout France en 2016.

La démarche de transition s'est donc incarnée :

- Dans la construction d'une gouvernance territoriale, qui a pris corps avec la formalisation d'une entité territoriale (avec un périmètre constitué par agrégation, et non pas de manière défensive) et de questionnements collectifs ;
- La pérennisation de lieux, de temps de rencontre, pour faire l'action publique ;
- Depuis peu, la formulation d'un « grand projet » : une



Credits : Domain public (photo de Robert66) via Wikimedia

vision construite sur un des principaux secteurs socio-économiques, mais qui donne également du sens sur le plan culturel ;

- La recherche d'une attractivité et d'une distinction, aux plus hautes échelles possibles on positionne le Canigó sur la scène européenne (AAP Structuration de Pôles Touristiques Territoriaux (SPôtt) : destination euro-régionale d'excellence).
- Récemment par la reconnaissance « Grand Site Occitanie ».

Les temporalités

Deux échéances de court terme polarisent le travail et les attentes de l'équipe. La première est celle du renouvellement du label Grand Site en 2018. Cette période de révision du label soulève plusieurs questions. Sur la valeur ajoutée du SM, et la nécessité de clarifier son rôle et ses missions. Sur le lien avec les habitants : comment plus les

rejoindre et les impliquer ?

La deuxième échéance de court terme c'est l'horizon que s'est donné l'équipe pour faire émerger concrètement le « projet de territoire » autour duquel se noue ce qu'ils appellent le « pacte territorial Canigó ».

Office de Tourisme : encore du travail pour promouvoir la destination Canigó.

La logique de massif s'est heurtée à la logique des vallées. Aujourd'hui ce sont 3 offices intercommunaux (Conflent Canigó, Roussillon-Conflent et Sud Canigó) associé à l'office de station d'Amélie-les-Bains qui assurent la promotion du Canigó en France et à l'étranger avec l'appui de l'Agence départementale du Tourisme et le Comité Régional du Tourisme.

Un schéma d'accueil touristique serait un plus pour mieux maîtriser toute l'offre d'hébergement et améliorer les circuits autour du massif permettant ainsi de proposer des séjours plus longs sur le territoire. Cela permettrait encore de développer le travail avec les habitants qui sont les premiers ambassadeurs de leur territoire auprès de leurs familles et de leurs amis

L'offre touristique

Le positionnement sur la gamme des activités de pleine nature (APN) soulève de nombreuses questions. Le potentiel semble considérable, au vu de la diversité des ressources. Mais les professionnels éprouvent des difficultés à consolider un marché local, du fait de l'absence de certains outils clefs. Comment coordonner une offre aujourd'hui dispersée, et donc peu lisible pour développer le tourisme « expérientiel » permettant ainsi d'élargir la saison touristique ?

Credits : SMCOS



Le projet de territoire

La mobilisation autour du Canigó, la création du SM, puis le projet de labellisation Grand Site, ont fait reconnaître l'existence d'un nouveau périmètre d'action, qui a également servi à redéfinir le jeu politique à l'occasion du redécoupage des « grands cantons » en 2014 (création d'un canton « massif du Canigó »).

La démarche « Massif du Canigó » a franchi des étapes et su faire évoluer sa nature et son projet, en parvenant à faire bouger des lignes stratégiques indispensables pour pouvoir agir (dans le jeu territorial, dans le paysage et le jeu d'acteurs du tourisme pyrénéen).

Cependant quelques défis se posent :

► Pouvoir fonctionner à 64

Avec les évolutions liées à la réforme territoriale, le territoire a doublé de superficie. Le défi est alors de rassembler autour d'un dessein commun à la fois les « communes supports », les communes riveraines du Canigó et des communes périphériques intégrées suite à la réforme territoriale.

► L'articulation avec les CC

La réflexion porte sur l'articulation du modèle d'adhésion communal (actuellement en place) avec le développement de partenariat pérennes avec les

Communautés de Communes sur tous les sujets sur lesquelles elles ont désormais compétences, permettant de garantir l'impact et le niveau de service à l'échelle du territoire.

► Les reconfigurations « post Loi NOTRe »

Le territoire a tissé un lien direct avec le Conseil Départemental, au travers du poste de président du SM, d'abord assuré par Christian Bourquin, qui était également Président du Département, puis par Ségolène Neuville, députée. Il sera intéressant dans les années à venir, de suivre l'adaptation du syndicat face à la montée en puissance du bloc Région / Communauté de Communes...

TERRITOIRES CONSEILS



Écoute territoriale réalisée par Jean Maillet et Johan Milian pour le compte de l'UNADEL et Territoires Conseils en novembre 2016.