

Sud-Ouest européen

Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest

43 | 2017

Cheminevements, tourisme et gouvernance territoriale

Gouvernance touristique à Santiago de Compostela. La *Cidade da Cultura de Galicia* : un rêve sans planification ?

Tourism Governance in Santiago de Compostela. The "Cidade da Cultura de Galicia". A Dream without Planning?

Gobernanza turística en Santiago de Compostela. La « Cidade da Cultura de Galicia » : ¿ Un sueño sin planificación ?

JOSÉ IGNACIO VILA VAZQUEZ ET MIGUEL PAZOS OTÓN

p. 39-52

<https://doi.org/10.4000/soe.2646>

Résumés

Français English Español

Cet article traite de la gouvernance touristique de Santiago de Compostela avec une perspective qui dépasse le simple décryptage des acteurs impliqués. Cette ville est considérée comme un modèle de réussite en raison d'une organisation touristique focalisée sur le centre historique et le chemin ; ainsi que le développement d'une infrastructure hôtelière significative et fondée sur la collaboration des acteurs institutionnels publics et privés. Néanmoins, en 1999, le gouvernement galicien décide la création d'une « alternative » ou d'un « deuxième pôle touristique » pour la ville, nommée « cité de la culture de la Galice ». L'idée du projet et sa mise en œuvre ont été très controversées traduisant une rupture des consensus de gouvernance entre les acteurs concernés.

This article addresses the governance of tourism Santiago de Compostela with a perspective that goes beyond the decryption of the actors involved. The city is considered a successful model due to the tourist-oriented planning focused on the historical city-centre and the pilgrimage route; and the associated development of a significant hotel infrastructure. This model is widely interpreted as a fruitful example of cooperation of institutional public and private actors. Nevertheless, in 1999 the Galician government decided to create an alternative touristic hub, called "City of Culture of Galicia". We argue that the conception, and the realisation of this flagship project, generates both a huge public controversy, and a breakdown in the governance consensus between the stakeholders.

Este artículo se ocupa de la gobernanza turística en Santiago de Compostela desde una perspectiva que va más allá de la simple descripción de los actores implicados. La ciudad es considerada un modelo de éxito debido en cuanto a la cooperación pública y privada. Esta cooperación se refleja en la importancia del centro histórico, vinculado al Camino de Santiago y la progresiva conformación planta hotelera bien dimensionada. Sin embargo, en 1999 el gobierno de Galicia decidió crear un segundo polo de atracción turística en la ciudad, llamado « Ciudad de la Cultura de Galicia », con dimensiones físicas semejantes a las del centro histórico. La idea, pero sobre todo su implementación, fueron muy controvertidas, con una ruptura del consenso entre los actores en la gobernanza del turismo.

Entrées d'index

Mots-clés : gouvernance, acteur touristique, discours, flagship project, isolement

Keywords: governance, touristic actors, discourses, flagship projects, isolation

Palabras claves: gobernanza, agentes turísticos, discursos, flagship project, aislamiento

Texte intégral

- 1 La réalisation de *flagship projects* culturels ¹ est une tendance de ces dernières décennies dans les villes européennes (Evans, 2005). Dans le contexte de la péninsule ibérique, l'un des principaux objectifs de ces projets a été de les faire devenir les nouveaux attraits touristiques territoriaux, capables de transformer l'image de la ville (Moix, 2010 ; Plaza, 2000 ; Smith, 2005), ce qui a posé un grand défi pour la planification à l'heure de devoir articuler ces grands équipements dans les plans d'urbanisme et de faire face à une réduction budgétaire pour d'autres institutions et activités culturelles. L'une des applications de la géographie du tourisme est l'aménagement des activités touristiques dans l'espace (Williams, 1998), c'est pourquoi il est indispensable de mener une analyse des réseaux d'acteurs impliqués. Cet article propose l'étude du projet « Cidade da Cultura de Galicia » (CdCG), en analysant tout particulièrement la façon dont les acteurs de la gouvernance touristique à multi-niveaux de la ville de Santiago de Compostela ont géré le projet.
- 2 Ce dernier a été considéré comme un nouveau pôle touristique possible pour cette ville, où la plupart du tourisme est concentré dans sa vieille ville, aux alentours de la cathédrale (Santos Solla, 2006). Notre hypothèse de départ est que la construction et la mise en fonctionnement de la CdCG sont éloignées de la praxis de planification et de la gestion touristique menée aussi bien dans la ville que dans la région de Galice, malgré l'intérêt éprouvé par les principaux acteurs touristiques envers ce projet considéré comme complémentaire à la cathédrale et au chemin de Santiago de Compostela. Les discours des principaux acteurs touristiques de la ville ainsi que de la communauté autonome (CA) de Galice, nous ont permis de nourrir cette réflexion. En effet, des entretiens semi-directifs ont été réalisés et associés à l'analyse des déclarations faites aux médias. Ces entretiens permettent aussi de connaître le degré réel d'application des plans touristiques en vigueur à travers des initiatives et des actions, et favoriseront la compréhension des interactions existantes entre les acteurs. L'analyse des documents de planification urbaine et d'aménagement touristique récents révèle le degré d'insertion de ce projet dans les dynamiques territoriales à l'œuvre à l'échelle de cette ville et le rôle touristique majeur attribué à ce grand équipement. Outre l'occasion donnée par cette recherche de mieux connaître les principaux acteurs touristiques en Galice, il s'agit surtout de mettre à jour leurs discours vis-à-vis de la CdCG. Ainsi, nous analysons les objectifs et les acteurs principaux à l'origine de l'idée de ce grand projet culturel, de même que son intégration dans la planification urbaine et l'aménagement touristique. Sont par la suite étudiées les principales actions menées pour la mise en valeur de la CdCG afin, notamment, de l'intégrer dans les circuits touristiques de la ville.

I – Gouvernance touristique à Santiago de Compostela

- 3 L'activité touristique est l'un des piliers économiques de Santiago de Compostela. La ville fut fondée comme un centre religieux au Moyen Âge, puis elle s'est rapidement développée en tant que centre de pèlerinages. Si nous considérons ces pèlerins comme des « proto-touristes », on comprend l'importance de cette activité dans la vie économique, sociale et culturelle de la ville de Santiago de Compostela ².
- 4 Le tourisme en tant qu'activité fortement ancrée dans le territoire et qui concerne la plupart des groupes sociaux, résulte de l'interaction de plusieurs acteurs. Les institutions publiques régionales, les collectivités locales, les fondations et les organismes chargés de la gestion des sites touristiques majeurs, les sociétés mixtes, les entreprises privées, les associations de voisins et associations d'entreprises, les centres de recherche, les partis politiques et, bien évidemment, les touristes, sont quelques-uns de ces principaux acteurs que nous pouvons identifier dans toute destination touristique urbaine, et qui vont interagir en permanence entre eux. Nous proposons de mener ici l'analyse du phénomène touristique à Santiago de Compostela à partir des différents acteurs en présence et des relations qu'ils entretiennent entre eux.
- 5 Parmi les acteurs publics, évoquons tout d'abord l'administration locale. La commune de Santiago de Compostela compte un secrétariat dédié au tourisme, bien que ses compétences incluent, également, les marchés, le commerce et les fêtes. Mais l'absence de pléines compétences en matière de tourisme est compensée par l'existence d'une société municipale de tourisme, au capital public, et qui est l'une des premières en Espagne dans son domaine (García Hernández, 2007). *Turismo de Santiago* est l'organisme responsable de la planification et de la gestion des grandes lignes directrices du tourisme à Santiago de Compostela. Son action porte surtout sur la conception de nouveaux produits et la cohérence de l'offre globale. Son objectif fondamental est de faire du marketing territorial par la promotion touristique. Les employés d'INCOLSA (*Información e Comunicación Local*, SA ³) présentent un profil technique en matière de tourisme et possèdent une vaste expérience dans le secteur.
- 6 La planification et la gestion du tourisme, s'appuyant sur une batterie de données et d'indicateurs touristiques, sont là pour permettre aux gestionnaires et aux élus de prendre des décisions bien éclairées. C'est pourquoi INCOLSA compte sur des données trimestrielles concernant le profil du touriste à Santiago de Compostela. L'*Observatorio Turístico de Santiago* (observatoire touristique de Santiago) est géré puis exploité par le CETUR (le Centre d'études et de recherches touristiques), un centre de recherche de l'université de Santiago de Compostela, et qui remet des données et un rapport trimestriel à INCOLSA. Il existe depuis 2005 une convention entre les deux entités, qui est renouvelée tous les ans. INCOLSA finance, dans une large mesure, l'*Observatorio Turístico*, et le CETUR offre le personnel et les moyens humains, techniques et scientifiques pour l'obtention des données. Cette collaboration ininterrompue depuis 10 ans est un exemple intéressant de collaboration entre le monde académique et l'administration locale, qui a donné lieu à des travaux comme le rapport sur les indicateurs du secteur touristique dans la communauté de communes d'*Area Santiago*.
- 7 Outre l'administration locale, il existe encore un acteur fondamental pour comprendre le secteur touristique à Santiago de Compostela : l'administration régionale. Le gouvernement régional a toujours été conscient de l'importance de cette ville comme moteur économique et lieu emblématique du tourisme en Galice. Mais ce ne fut que dans la décennie de 1990 qu'il a adopté une stratégie très concrète de promotion massive des chemins de Santiago de Compostela en tant qu'axe fondamental de la politique touristique. La création de la *Sociedad Anónima de Gestión del Plan Xacobeo*, une société publique siégeant aussi dans cette ville, devenue la capitale administrative de Galice en 1981 ⁴, a été fondamentale pour relancer les pèlerinages contemporains, qui avaient timidement repris dans les décennies 1950 et 1960. À cette époque, il s'agissait de promouvoir les pèlerinages religieux dans le contexte politique

étouffant du national-catholicisme ⁵. À partir de la décennie de 1990, les ressorts promotionnels évoluent : le profil du pèlerin est diversifié et, en plus du pèlerin religieux classique, la place du pèlerin laïc se renforce, faisant du parcours le long du chemin de Santiago, une expérience de tourisme culturel itinérant.

8 Bien évidemment, les politiques promues par le gouvernement galicien à partir de la décennie 1990 n'auraient pas pu fonctionner si elles n'avaient pas compté sur la coopération et la complicité des autres administrations. Dans la décennie 1990, le président du gouvernement galicien (M. Fraga) a été capable de dialoguer avec le maire, l'architecte X. Estévez, malgré leur différence d'appartenance politique. La collaboration entre le gouvernement régional, aux mains du parti conservateur, et l'exécutif municipal, socialiste, aboutit néanmoins au renforcement de la ville de Santiago de Compostela comme destination touristique d'importance internationale. X. Estévez, maire de la ville à l'époque (1987-1998), a fait de gros efforts pour jeter des ponts avec l'administration ecclésiastique et, plus concrètement, avec le Chapitre de la cathédrale et son doyen. Une ville, dont une partie très importante du patrimoine appartient à l'Église, ne peut pas être efficacement gérée sans une collaboration entre l'Église et l'exécutif municipal. Dans le cas du tourisme, la centralité du fait religieux liée à la Cathédrale et aux chemins de Santiago de Compostela rend inévitable ladite entente.

9 Cet esprit de collaboration et cette hauteur de vue se sont traduits, sur le plan institutionnel, par la mise en place du *Consortio de Santiago de Compostela*, société mixte qui regroupe les administrations publiques principales (État, gouvernement régional, exécutif municipal), ainsi que l'Église. Cette institution provient de l'ancien *Real Patronato de la Ciudad de Santiago*, mis en place par la couronne espagnole en 1991 dans le but de contribuer à la gestion et à la conservation de la ville et de son patrimoine. L'importance internationale de Santiago de Compostela en tant que centre de pèlerinage, ajouté au caractère emblématique de saint Jacques comme saint patron de l'Espagne, sont sans doute à l'origine de ce privilège et de ce statut particulier octroyé à la ville. En effet, le *Consortio* a une personnalité juridique propre et s'appuie sur une affectation budgétaire annuelle. Une bonne partie des budgets ont été traditionnellement dédiés à la conservation du patrimoine de Compostelle, soit directement (arrangements des pavées, réparations, etc.), soit indirectement, par un programme de subventions à des propriétaires de maisons du centre historique. Le *Consortio* a également financé, dès le début, énormément d'activités culturelles, contribuant ainsi à consolider une offre touristique complémentaire aux pèlerinages et au chemin de Santiago : concerts de musique, expositions et conférences ont été les principaux axes d'action ⁶. Le *Consortio* est un acteur essentiel dans la gouvernance touristique car il permet d'articuler des collectivités qui ont des compétences touristiques et appartiennent à des niveaux territoriaux différents. Il faut préciser que les compétences en matière de tourisme appartiennent presque en exclusivité au gouvernement régional. Pour ce qui est du niveau étatique, le ministère chargé du tourisme ne s'occupe que de la promotion internationale du label *España*, à travers *Turespaña*, ainsi que de la recherche, par le biais du *Instituto de Estudios Turísticos*.

10 Un autre acteur important est, sans doute le Chapitre de la cathédrale de Santiago de Compostela. Ce lieu de culte et touristique est directement géré par l'Église catholique qui en détient aussi sa propriété ; le responsable suprême est le doyen.

11 D'autre part, il existe à Santiago de Compostela d'importantes représentations d'acteurs privés, dont chacun éprouve un intérêt et un degré d'implication différent en matière de tourisme. L'un des plus influents est la *Cámara de Comercio, Industria y Navegación*, qui constitue ce que nous appelons populairement la « patronale », ou association d'entrepreneurs de la ville. Son président, J. Asorey, est conscient de l'importance du tourisme dans la vie de la ville, de même que les autres membres appartenant à différents secteurs économiques. L'interaction de la *Cámara* avec les autres acteurs touristiques de la ville se concrétise par la tenue de conférences, de sessions de travail, de cours de formation et de forums. Elle finance également la réalisation d'études et de rapports sur des sujets importants pour l'économie de la ville.

Le sujet qui inquiète le plus les entrepreneurs est le transport aérien et, plus concrètement, l'avenir de l'aéroport, ainsi cette institution a réalisé en 2012 une étude pour relancer le développement aéroportuaire de Santiago et la promotion des transports intermodaux ⁷. En effet, pour la ville, l'accessibilité aérienne est stratégique, vu sa position périphérique sur la carte d'Europe et l'importance croissante des *city-breaks* ⁸. Parallèlement au rôle joué par la *Cámara de Comercio*, il y a celui du *Club Financiero* : une entité plus élitiste et exclusive que la première, mais qui éprouve un intérêt semblable envers ces sujets dans le cadre d'une stratégie générale d'amélioration de la compétitivité des entrepreneurs locaux et de recherche d'opportunités de business.

- ¹² Autre acteur important de la ville, l'*Asociación de Empresarios de Hostelería de Santiago de Compostela* ⁹ tant il est évident qu'au sein du secteur touristique les activités d'hôtellerie jouent un rôle important (hôtels, restaurants, cafétérias, etc.). Cette association est consciente de l'importance du tourisme et s'implique souvent dans les débats publics, les projets engagés et dans la diffusion et la commercialisation de produits touristiques. À la tête de celle-ci se trouve A. Álvarez ¹⁰, responsable de communication, un interlocuteur très dynamique qui promeut l'édition d'un journal mensuel de nouvelles, et rend également très visible l'association sur Internet et dans les réseaux sociaux.

II – Un rêve sans planification. Quels objectifs pour la construction d'un *flagship project* pour la communauté autonome ?

- ¹³ Le caractère de ville historique de Santiago de Compostela est un avantage compétitif reconnu internationalement à partir son inclusion sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1985 grâce à deux éléments : son centre historique de structure médiévale, et le fait d'être la destination du chemin de pèlerinage chrétien de Santiago de Compostela. Ce classement de l'UNESCO confère à la ville la protection de son patrimoine, d'une part et, d'autre part, une marque de qualité historique et artistique qui fait d'elle un centre d'attraction. Produisant une forte image, cette appellation attire un flux très important de touristes, surtout depuis la mise en valeur de la route jacquaire depuis les années 1990. Conformément au courant de réhabilitation des centres historiques en Espagne (Campsino Fernández, 1989), un processus de réhabilitation urbaine a été entrepris à Santiago de Compostela pour récupérer ce centre historique en situation de dégradation physique et de paupérisation. En ce sens, le *Plan Especial de Protección e Rehabilitación da Cidade Histórica* (PEPR), élaboré en 1989 (approuvé initialement en 1994), est lié au premier plan local d'urbanisme de la période démocratique (Dalda Escudero, 2013 ; Viña Carregal, 2008). Il faut savoir que la qualité du patrimoine historico-artistique du centre historique et ce processus de revalorisation du bâti dans le centre historique, ont constitué un facteur essentiel pour renforcer l'image de la ville. Ce processus a également favorisé son attractivité touristique et une reconquête de la centralité économique et résidentielle de cette zone urbaine, où se trouve le pôle touristique principal de la ville et de la région galicienne. C'est dans ce contexte favorable qu'apparaît l'émergence d'un grand projet culturel : la *Cidade da Cultura de Galicia* (CdCG). Selon les élus régionaux, l'objectif du projet était la création d'un équipement culturel d'excellence, moderne, qui soulignerait l'emplacement de Santiago de Compostela et de la Galice sur la carte mondiale (Vila Vázquez, 2016).

1. L'origine et les objectifs stratégiques d'un projet « phare »

- 14 Les années 1990 en Espagne ont été marquées par une croissance économique qui a été étroitement liée au développement d'une bulle immobilière sur tout le territoire espagnol (Lois González, González Pérez et Escudero Gómez, 2012 ; Romero, 2010). Cette période est marquée par un processus de grande expansion de l'espace bâti, ainsi que par un urbanisme spéculatif (Burriel de Orueta, 2008). Les collectivités territoriales appartenant à divers niveaux ont participé à ce processus grâce à la réalisation de grands projets. Dans le domaine de la culture, les compétences appartiennent principalement aux communautés autonomes (CA). Ce niveau de l'administration a entrepris la construction de grands équipements culturels, qui ont concentré une bonne partie des ressources publiques. La construction du musée Guggenheim de Bilbao (1997) est l'exemple de référence, pour ce qui concerne les grands projets d'équipements culturels dû à la contribution réalisée par les gouvernements locaux et régionaux, ainsi que pour sa capacité de modification de l'image de la ville, ce que l'on appelle « effet Guggenheim » (Plaza, 2000).
- 15 En Galice, la référence de « grand projet culturel » apparaît en 1999, avec l'annonce du projet de la CdCG. Les premiers documents clés relatifs à cette réalisation ont été l'approbation du *Plan Sectorial da Cidade da Cultura* et l'appel à projets d'architecture pour la réalisation de la CdCG. Le concours international d'idées a été lancé en 1999, avec la présélection de 12 architectes, parmi lesquels se trouvaient des star-architectes internationaux. Le concours a été remporté par P. Eisenman. L'idée du projet de la CdCG était le résultat de la volonté politique de l'ancien président de Galice, M. Fraga, qui était une figure politique très connue dans le contexte galicien et espagnol, puisqu'il avait déjà exercé comme ministre de Franco et il était l'un des fondateurs du parti conservateur espagnol (PP), puis président de la région (CA) entre 1990 et 2005. La première idée du projet était le « résultat d'un de ses rêves » (*froito dun seu soño*), comme il l'a déclaré. Le 1er décembre 1997 est née l'idée de créer plusieurs « quartiers » culturels, bâtis progressivement et qui devaient commencer par la construction de la grande bibliothèque de Galice. Cette idée avait été matérialisée dans le dossier réalisé par l'architecte A. Díaz-Grande, adressé au président M. Fraga le 21 septembre 1998. Ce document a été la clé de voute des bases du concours international d'idées, incluant le programme de besoins et la méthode de sélection du bureau d'architecture choisi. C'est ainsi qu'est apparue la liste des besoins inhérents à ce projet : une bibliothèque (12 500 m²), un musée de la Galice (12 500 m²), une hémérothèque (7 500 m²), une sonothèque (7 500 m²), un musée de la Communication (5 000 m²), un théâtre de l'Opéra (5 000 m²), un auditorium (5 000 m²), une salle de conférences (2 500 m²) et une salle multifonctionnelle (2 500 m²) [fig. 1]. Une certaine opacité a marqué les prises de décisions qui déterminaient les aspects essentiels du projet, notamment son contenu, ses origines et ses motivations politiques mégalomanes. La commission parlementaire de la CA, créée pour enquêter sur le développement du projet depuis ses origines jusqu'en 2007 ¹¹, a clarifié de nombreuses informations concernant les fondements de ce projet.

Fig. 1 – Vue panoramique depuis le mont Viso du site de la CdCG sur le mont Gaiás (premier plan à gauche) et de sa localisation par rapport au centre-ville (à droite)



Source : Vila Vázquez, 03/08/2016

- 16 Le but, étroitement lié au discours des élus régionaux sur l'excellence culturelle et la vocation internationale du complexe, était d'augmenter l'attractivité territoriale, notamment par le biais du tourisme. L'objectif principal du futur projet apparaissait sur le premier document administratif du projet de la CdCG : le *Plan Sectorial da Cidade da Cultura*. Ce document spécifie ce rôle central de dynamisation culturelle de la Galice, qui la positionne dans le monde. Le projet était caractérisé comme l'« axe de dynamisation de la société de l'information en Galice » et la « réponse nettement galicienne à la tendance mondiale basée sur la création de grandes zones ou centres de conservation, production, exposition et consommation culturelle, communicative et technologique ». La volonté régionale était de créer un lieu multifonctionnel dédié aux différentes dimensions de la culture, incluant le marketing et le lien avec les nouvelles technologies : « un lieu propice à l'étude, la recherche, le travail et la communication ». Ainsi il s'agit de buts assez vagues, qui ne répondent pas à une liste de besoins concrets de la Galice. De nombreux acteurs urbains ont été impliqués dans la réalisation du projet précisant ou modifiant les objectifs évoqués. Premièrement, l'architecte de renom qui a conçu le projet, P. Eisenman, a joué un rôle de légitimation de cette œuvre et de renforcement du lien entre tradition et modernité à travers un design moderne qui est le résultat de la déconstruction des symboles de Santiago de Compostela et de la Galice (la coquille, la trame de la cité et la topographie du mont). Deuxièmement, trois gouvernements régionaux différents élus durant la phase de construction du projet se sont positionnés différemment sur la possibilité d'arrêter le chantier et ils ont proposé des redéfinitions des contenus et des noms des édifices. Les changements proposés ont essayé de rapprocher le projet à leurs orientations idéologiques sur la Galice et ils ont impliqué plusieurs restructurations internes de certains édifices. Troisièmement, le contrôle du développement des travaux a été réalisée par la *Fundación Pública da Cidade da Cultura de Galicia* depuis sa création en 1999, incorporant plusieurs grandes entreprises galiciennes comme « patrons fondateurs ». Cette institution a été chargée de l'élaboration de la programmation de l'ensemble du complexe après l'inauguration progressive des bâtiments. Concernant par exemple l'actuel *Museo Centro Gaiás*, ils proposent des événements ou des expositions adaptés à tous les publics qui répondent à l'objectif, coordonné avec le gouvernement galicien, de se focaliser sur le patrimoine culturel galicien en lien avec d'autres cultures.

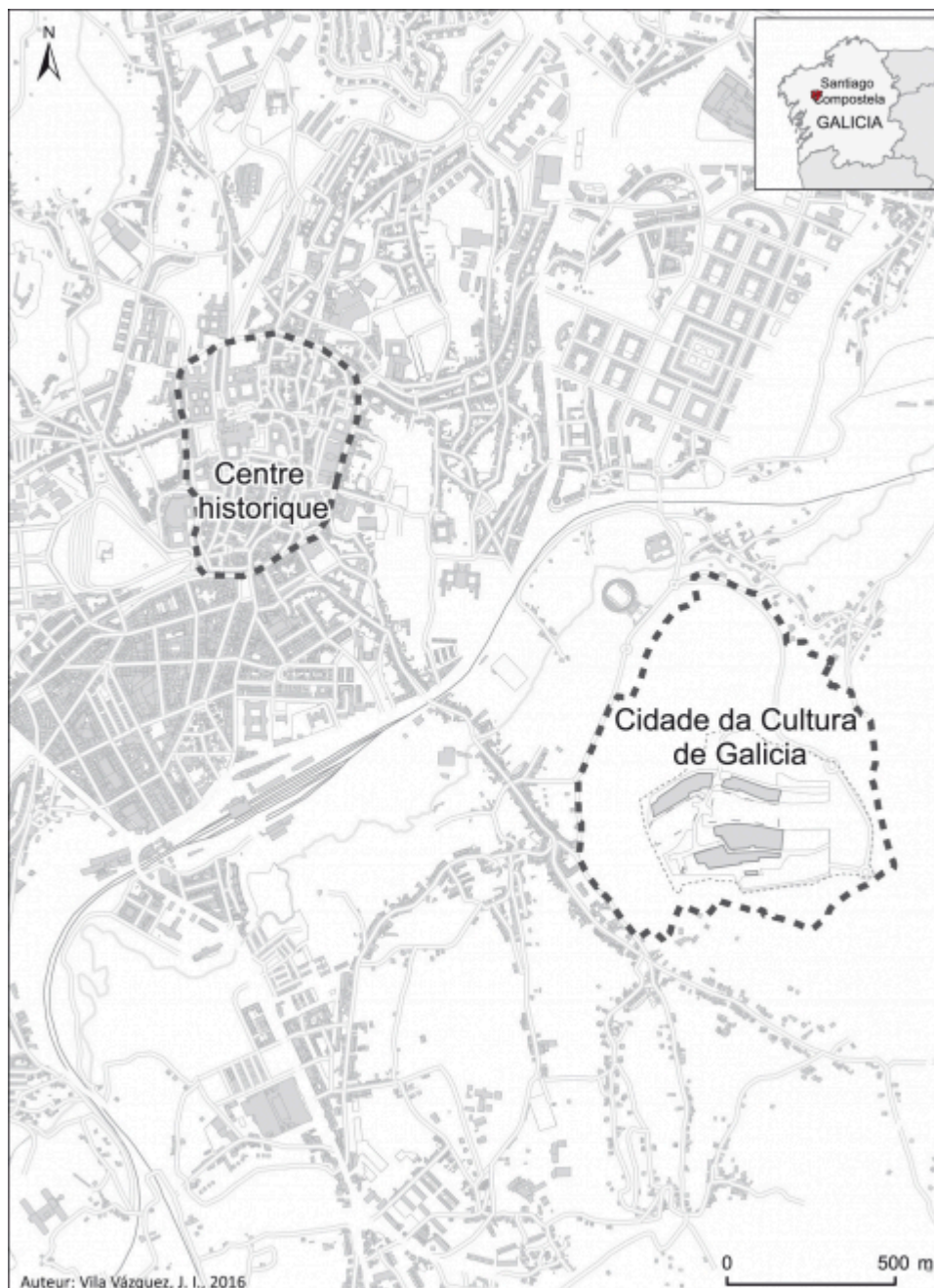
2. Choix de la localisation et disfonctionnement de la coordination entre les différentes échelles de la planification territoriale

- 17 La localisation du projet apparaît pour la première fois dans le Plan Sectorial da Cultura de Galicia. Le choix de la ville est argumenté, mais il n'existe pas des références à propos du choix de l'emplacement spécifique du projet. Trois arguments sont utilisés

pour justifier la localisation du projet : le rôle de capitale régionale de Santiago, le caractère de ville universitaire et sa position centrale dans le réseau urbain galicien occidental, le nommé Axe Atlantique (*Eixo Atlántico*).

- 18 Ce choix montre une double volonté : le fait de concentrer les ressources financières régionales en matière de culture, dans un grand équipement et le souhait de centraliser dans la ville capital un service qui visait à desservir toute la population de Galice. Cette localisation suit ainsi une logique de marketing territorial, à travers la réalisation d'un projet architectural qui cherche avant tout à être spectaculaire. Cette politique ponctuelle de concentration et de centralisation des ressources a pour but d'améliorer la visibilité de l'ensemble de la Galice et de sa capitale. Il s'agit d'un emplacement élevé sur un mont au Sud-est du centre historique de Santiago de Compostela : le mont Gaiás (fig. 1 et 2), à proximité de l'autoroute qui relie la ville avec les autres aires métropolitaines galiciennes. La disponibilité de terrains peu occupés, proches de la ville, et la position élevée par rapport au centre historique pourraient être interprétées comme d'autres facteurs expliquant le choix du site (fig. 2).

Fig. 2 – Carte de localisation du projet de la CdCG par rapport au centre historique



Source : cadastre, SITGA-Xunta de Galicia et IDEE-IGN. Vila Vázquez J. I., 2016

- 19 Les terrains sur lesquels le projet a été construit appartenait partiellement à l'une des caisses d'épargne les plus importantes de Galice : Caixagalicia (actuellement

ABANCA). Cette entreprise fait également partie de la fondation de la CdCG depuis la constitution de cette entité. Mais le choix du site a été controversé depuis l'élection, avant même le lancement du concours international d'idées. Ce choix impliquait différents inconvénients concernant la topographie du terrain, la situation dans la structure urbaine et la coordination dans la planification, comme nous l'expliquons à continuation. L'emplacement sur le sommet d'un mont implique des surcoûts à cause des travaux supplémentaires pour niveler les terrains et préparer toute l'urbanisation. En effet, ces terrains n'étaient pas urbanisables. Cette donnée a été importante parce que le projet architectural a entraîné un grand investissement pour adapter la parcelle pour bâtir le complexe architectural et le relier avec la ville. Un énorme chantier de percement du mont a précédé les travaux de fondation du complexe architectural. Les édifices qui forment ce projet sont établis de telle sorte qu'ils étaient censés reproduire la silhouette initiale du mont Gaiás. Cet emplacement était aussi perçu par la population comme un site trop éloigné du centre-ville. L'emplacement du projet rend l'accès difficile depuis le centre-ville ou en provenance d'autres villes. Le problème de l'accessibilité à la CdCG depuis le centre historique avait été déjà indiqué à plusieurs reprises par les médias. Il est identifié comme l'une des contraintes majeures pour l'attraction de visiteurs selon les architectes du projet et les acteurs politiques.

- 20 Il existe, en plus, un manque de coordination entre les principaux niveaux de la planification territoriale. Le choix du site ne tient pas compte du zonage mené par le plan local d'urbanisme en vigueur. Une requalification du sol identifiée et définie selon le zonage du PXOM ¹² a dû être mise en œuvre. La zone en question était qualifiée comme espace protégé, en raison de ses caractéristiques paysagères singulières et du potentiel de ses productions agricoles. Il se trouve que ce secteur comprenait un paysage rural découlant d'un système d'exploitation agricole ancien, puisque les différents niveaux de terrasses ont une origine médiévale (ve-viii^e siècle), et qu'elles ont été renouvelées à différentes périodes. Ces terrasses pourraient être hypothétiquement liées à certains noyaux de peuplement qui seraient à l'origine de la ville de Santiago (Ballesteros Arias, Criado Boado, Andrade Cernadas, 2006). Cet espace avait par conséquent une valeur patrimoniale rurale et paysagère qui n'a pas été respectée par le projet de la CdCG. Son classement d'intérêt régional a, en effet, évité les restrictions imposées par la planification locale en vigueur.

3. Faible coordination dans la planification urbanistique et touristique aux échelles locale et régionale

- 21 Le plus haut niveau de la planification territoriale régionale devrait servir de référence pour les plans locaux d'urbanisme selon les logiques de la planification en cascade. Vu que la CdCG était un élément d'intérêt prioritaire pour la Galice, les références à ce projet devraient apparaître dans ces documents. Dans le projet de *Directrices de Ordenación do Territorio* (DOT ¹³) de 1999, la ville de Santiago de Compostela était identifiée comme l'un des éléments d'excellence de la Galice étant une idée répétée dans les documents ultérieurs. L'absence de références au projet de la CdCG dans ce document de 1999 montre bien la déconnexion qu'il y a eu entre les élus qui ont décidé la réalisation du projet, et les aménageurs et urbanistes qui ont réalisé les principaux documents de planification, tant au niveau régional que local (tableau 1).

Tableau 1 – Acteurs, échelles et outils de la planification concernant la *Cidade da Cultura de Galicia*

Outils de la planification	Année(s)	Acteur (échelle)	Références à la CdCG
Plan Sectorial da Cidade da Cultura	1999	Gouvernement de la Xunta de Galicia (régionale)	Oui (document de référence pour le projet)

Directrices de Ordenación do Territorio (DOT) de Galicia ; Projet de DOT	1999, 2008 et 2011	Xunta de Galicia (régionale)	Non incluses en 1999 et présentes dans les documents de 2008 et 2011
Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) et révision	1997 et 2007	Commune de Santiago (locale)	Non incluses initialement. Modification après le classement du projet de la CdCG d'intérêt régional
Plan de Marketing Estratégico del Turismo	2004	Commune de Santiago (locale)	Oui, mais attribution d'un rôle secondaire
Plan Estratégico de Santiago de Compostela	2007	Commune de Santiago (locale)	Oui

Source : les auteurs et les documents de la planification régionale et locale indiqués

22 Le projet régional de DOT 2008 indique toujours le rôle joué par la CdCG, en faveur du développement urbain qualifié d'« excellence », et de la diversification des attraits touristiques à vocation internationale, grâce à la création d'un nouveau pôle touristique à Santiago de Compostela : « Les actions de ce type [CdCG] contribueront, de plus, à diversifier les attraits touristiques de la ville tout en évitant les concentrations de visiteurs autour de périodes spécifiques tels que l'été ou les années dédiées à l'activité jacquaire ¹⁴. » Ce document décrit la CdCG comme le plus grand projet visant à mieux situer la ville de Santiago de Compostela sur la carte mondiale, en raison de ses qualités architecturales et paysagères : « Son importance architecturale et paysagère [de la CdCG] sont des facteurs essentiels pour un projet qui a pour vocation de sortir des frontières de la Galice et devenir l'une des références de la CA ¹⁵. » Ces idées ont été reprises par les DOT en vigueur (2011), tout en élargissant le rôle attribué à la CdCG pour la projection internationale de la Galice. Le document fait par ailleurs mention des problèmes d'accessibilité au site depuis le centre historique et formule des propositions du *Consortio* de Santiago. L'argumentation se concentre sur le fait d'avoir incorporé ces idées au *Plan Especial de Brañas do Sar* et d'avoir ainsi évité des impacts environnementaux négatifs sur l'espace vert protégé. La possibilité de création d'un métro léger a été mise en avant.

23 Concernant le plan de marketing stratégique du tourisme de la ville de 2004, l'analyse montre une concentration excessive des flux de visiteurs et d'activités touristiques dans le centre historique de la ville, principalement autour de la cathédrale ¹⁶. Les propositions pour le futur impliquent le renforcement de pôles secondaires à travers la ville. Vue l'importance politique et médiatique de la CdCG, tout comme son rôle énoncé en matière de marketing territorial, il semble étonnant que ce site ne soit à peine pris en compte dans ce document clé de la planification touristique locale. Pour sa part, le plan stratégique municipal de Santiago de Compostela de 2007, comprenait six « orientations stratégiques » (diversification, mobilité, projection, innovation, qualité de vie, coopération). Concernant l'innovation, l'objectif principal est son renforcement via le développement, la recherche et la culture de la ville. La CdCG est identifiée comme un élément stratégique central pour construire une « ville de la connaissance » : « Il s'agit de bâtir une ville de la connaissance autour d'axes tels que l'Universidade de Santiago de Compostela, les entreprises technoscientifiques, les technologies de l'information et les espaces pour la création, la production et la diffusion culturelles. En ce sens, la *Cidade da Cultura* est appelée à jouer un rôle central ¹⁷. » Des problèmes de planification et de coordination aux différentes échelles ont été soulevés, concernant la mise en place du projet de la CdCG sur le mont Gaiás à Santiago de Compostela. Les documents de planification sont en retard par rapport aux actions que ces documents devraient guider. La CdCG a été progressivement incorporée dans les documents d'aménagement du territoire, de planification locale urbanistique et stratégique de la commune de Santiago de Compostela. La solution demeure assez floue

pour intégrer le projet dans la ville et pour accomplir les objectifs visés par le projet initial.

- 24 L'inauguration du complexe a eu lieu en 2011, coïncidant avec l'ouverture des deux premières pièces : la bibliothèque (*Biblioteca et Arquivo de Galicia*) et l'Hémérothèque (*Centro de Emprendemento Creativo*). Les édifices de services centraux (*Centro de Innovación Cultural*) et du musée de l'Histoire (*Museo Centro Gaiás*) ont été ouverts en 2012. Deux ans après, le gouvernement régional arrête définitivement le chantier à cause des réductions budgétaires liées à la crise économique et la construction des deux derniers édifices, le théâtre de la Musique et celui des Nouvelles technologies a été abandonnée. Après l'inauguration du complexe, il n'existait pas un plan directeur, détaillant les orientations, les contenus et la programmation détaillée attendue pour ces conteneurs. Les contenus de certains édifices ont été changés accueillant, entre autres, des services du gouvernement régional et des pépinières pour entreprises d'innovation et créatives. La *Fundación* élaborait progressivement la programmation d'activités culturelles, tout comme le plan stratégique d'ensemble pour la CdCG, avec l'accord du gouvernement régional.

4. Consensus discursif et manque de coordination entre les acteurs touristiques pour leur articulation avec la *Cidade da Cultura de Galicia* (CdCG)

- 25 La presse écrite a contribué dès le début du projet à le mettre en avant. La ligne éditoriale contrastée du journal conservateur local El Correo Gallego qui a soutenu le projet dès ses débuts, et le débat, voire la polémique soulevée par le grand quotidien conservateur régional La Voz de Galicia, ont renforcé la visibilité publique de ce grand équipement culturel et sa symbolique de monumentalité. À ces médias, il faudrait aussi ajouter l'édition galicienne du quotidien de centre-gauche étatique El País. Ces journaux nous ont permis de construire un corpus d'articles servant à vérifier le discours des différents acteurs touristiques vis-à-vis de ce projet et de son intégration à Santiago de Compostela. L'analyse des déclarations compilées par ces quotidiens nous permet de remarquer que la plupart de l'attention médiatique a été concentrée sur les nouvelles liées aux deux entités politiques principales : le gouvernement régional et l'exécutif municipal. Il faut aussi indiquer, d'autre part, que les périodes où la concentration d'informations est plus importante coïncident avec la tenue d'élections et l'inauguration des premiers bâtiments du site (11/01/2011). Malgré l'alternance politique au sein des gouvernements des deux principales échelles concernées, il y a eu une continuité du projet architectural : « J'ai souvent dit qu'avec la CdCG, il faut regarder vers le haut et en avant, et qu'il faut travailler dur pour que le projet soit innovateur et attirant ¹⁸ » comme l'avait dit l'ancien maire socialiste X. Bugallo (1999-2011). Le discours des différents gouvernements régionaux s'est initialement centré sur le développement du projet, le suivi de la redéfinition des contenus et sur la poursuite du projet. Dans un second temps, le discours a relaté une période de réflexion à propos de la finalisation du projet et de l'arrêt éventuel des travaux de construction des deux derniers bâtiments. À l'heure actuelle, le conseil municipal de Santiago de Compostela (depuis 2015), et concrètement la conseillère en charge du tourisme, M. Lois (du parti progressiste Compostela Aberta), maintient une attitude très critique vis-à-vis de la décision d'avoir mené et exécuté un projet disproportionné par rapport à la ville. Mais puisqu'il a été construit, elle souhaite tirer le meilleur rendement possible de celui-ci : « Puisque sa dimension écrasante n'est absolument pas en proportion avec l'échelle humaine de notre ville [...]. En tout cas, puisqu'il est fait, il convient d'optimiser au maximum l'investissement fait ¹⁹. » Pour ce qui est des discours des différents acteurs touristiques, nous devons souligner le vaste consensus des principaux acteurs, à l'exception des attitudes les plus critiques des associations de voisins ou des associations créées pour faire face à ce *flagship project*. Ces discours incorporent plusieurs idées concernant le

tourisme de la ville et la CdCG. Il faut souligner l'entente commune du fait que le projet représente un attrait touristique à un fort potentiel pour compléter l'offre de la ville, concentrée sur la cathédrale et les chemins de pèlerinage.

- 26 Premièrement, l'un des sujets les plus répétés est le problème d'articulation entre le projet et la ville, le besoin d'améliorer l'accessibilité ainsi que la présence et la publicité de la *Cidade da Cultura* dans l'ensemble de la ville historique, comme l'avoue S. Olmo, directeur du Centro Galego de Arte Contemporánea (CGAC) :

« C'est vrai qu'il y a déjà un bus qui va au mont Gaiás toutes les heures, mais enfin, ce sont des sujets qui vont être améliorés petit à petit et nous devons aussi établir depuis le CGAC une programmation qui n'existe pas et qui est, à mon avis, un grand manque. Nous devons aussi être présents dans les restaurants, les hôtels, les aéroports, les offices de tourisme, et non seulement dans les offices de tourisme de Santiago ²⁰. »

- 27 Différentes opérations ont été discutées dans ce sens : l'accès à l'autoroute AP-9 et la construction d'un téléphérique qui relie la CdCG et le centre-ville. Il semblerait y avoir un consensus sur le besoin d'améliorer les communications jusqu'au mont Gaiás, où se trouve la CdCG. Peu avant la première inauguration, la *Cámara de Comercio* indiquait que l'ouverture du site constituait la première étape pour mieux l'articuler avec le reste de la ville « au fur et à mesure où les habitants de Santiago, les visiteurs et les touristes viendront dans ce nouvel espace appelé à devenir un phare architectural, artistique et culturel de premier ordre ». Et il s'adresse au maire pour que l'« on poursuive la construction graduelle jusqu'à finir les six bâtiments projetés, ainsi que l'amélioration urgente des accès, tels que le dédoublement de l'autoroute de l'Atlantique et la liaison par téléphérique ». Le manque d'accord apparaît dans les solutions proposées. La municipalité de Santiago de Compostela et le *Consortio* misent sur la construction du téléphérique et comptent sur le soutien de la *Cámara de Comercio*, entre autres : « La *Cidade da Cultura* est un fait et il est nécessaire de la relier à la ville et de faire tomber les barrières qui sont au milieu », avoue le maire de Santiago durant cette période. Mais la menace d'ICOMOS concernant le fait que ce projet mettrait en danger l'inscription de la ville sur la Liste du patrimoine mondial a provoqué la renonciation à cette proposition. Les solutions adoptées jusqu'à présent ont été, d'une part, la prolongation d'une ligne de bus urbain qui dessert les lieux, même si la fréquence d'un bus toutes les heures semble insuffisante ; et d'autre part, la construction d'un nouvel accès depuis l'autoroute, en cours, afin d'améliorer l'accessibilité interurbaine à cette zone de la ville.

- 28 Deuxièmement, le besoin de terminer le site de la CdCG est rappelé par les exécutifs municipaux successifs face aux nombreux opposants d'un projet considéré comme mégalomane par une bonne partie de l'opinion publique et des partis de l'opposition au niveau régional. Les associations d'entrepreneurs misaient sur l'ouverture du site, si possible, pour l'année sainte 2010, car ils voyaient l'opportunité de parvenir à une plus grande internationalisation de Santiago et de la Galice. Cette approche était défendue par l'Asociación de Hosteleiros de Compostela :

« Notre demande était claire, voyons, au-delà du projet architectural et du choix, meilleur ou pire, du point de vue des projets architecturaux [...], à partir du moment où le choix du projet a été fait et qu'il existe un investissement aussi important [...] il faut d'abord transformer un coût énorme en une grande opportunité, et pour cela il faut avoir de l'ambition et introduire la CdCG dans les grands circuits internationaux... mais on ne le fait pas ²¹. »

- 29 Dans ce sens, l'inauguration de la bibliothèque et des archives de Galice, à la fin 2011, a été un événement qui a permis de parvenir à un consensus sur l'intérêt du projet et du rôle important qu'il doit jouer pour la ville. À ce moment-là, les revendications étaient de finir l'ensemble du projet, le besoin de gérer des contenus de qualité pour remplir les bâtiments créés, et sa meilleure intégration dans la ville.

- 30 En 2015, la *Xunta de Galicia* (gouvernée par le PP, le même parti auquel appartenait M. Fraga), a pris la décision d'arrêter à titre prudentiel les travaux de la *Cidade da Cultura*. Cette décision avait été largement réclamée par l'opposition contre le PP de

Fraga, au début de la décennie 2001-2010. Cette opposition est toutefois arrivée au gouvernement en 2005 (gouvernement bipartite PSOE-BNG), sans avoir été capable d'arrêter lesdits travaux. Et c'est à nouveau le PP qui exploite le succès d'avoir eu le courage de les arrêter : une décision que tous les partis politiques galiciens avaient défendu à un moment ou à un autre. Cinq ans après l'inauguration partielle du site, la municipalité a insisté sur le besoin d'affecter une ligne budgétaire pour les parties inachevées du chantier afin d'éviter leur effet négatif sur l'image de la ville :

« Au début, l'arrêt semblait être la seule voie possible, mais j'aurai besoin de beaucoup de données économiques pour donner une réponse vraiment juste à cette question. En tout cas je pense qu'il faut investir une petite somme afin d'améliorer l'aspect actuel des travaux inachevés (fossé centrale, etc.), qui a découlé de cet arrêt, car il détourne énormément le reste du site, et a des répercussions très négatives sur l'image de notre ville ²². »

- 31 Une troisième idée récurrente dans les discours des acteurs interviewés est la concentration excessive de touristes et de visiteurs dans le centre historique, surtout à côté de la cathédrale. Ce problème pourrait se résoudre, d'après la *Cámara de Comercio*, avec la mise en valeur de la CdCG, qui était vue comme une solution : « C'est très important qu'elle soit ouverte en 2010 [la CdCG], comme visite alternative, mais aussi pour désengorger les alentours de la cathédrale ». *L'Asociación de Empresarios de Hostalería de Santiago* allait dans la même direction lorsqu'elle a présenté, il y a quelques années, un projet auprès de *Turismo de Santiago*, où elle proposait de tirer profit de la CdCG en tant que grande zone de réception des visiteurs car elle pourrait fonctionner comme « aire de stationnement » des véhicules des visiteurs, étant donnée sa proximité à la AP-9, et comme centre d'interprétation et d'information préalable à la visite.

« On avait présenté une proposition pour la création de contenus... et encore plus... c'est nous qui avons mené une proposition pour que la CdCG puisse devenir un grand centre de réception de pèlerins. C'est un projet qui peut coûter environ 30 000 euros chez un consultant... et nous avons envoyé ce projet à la Xunta [...] c'était un projet très puissant, et qui octroierait en plus une place à la CdCG [...], avec la marque de chemin de Santiago, et qui donnerait lieu à des synergies [...] ils auraient rempli tout cet endroit de contenus [...]. Du point de vue de l'exposition et de la culture ça aurait de l'importance... et ensuite ils auraient désengorgé la vieille ville ²³. »

- 32 Certains discours des années 2010 montrent, cependant, une perception de la part des acteurs touristiques de la ville qui éprouve un certain manque de coordination entre eux. Ce fait se déduit des déclarations à propos du « besoin que tous les acteurs touristiques soient unis et, surtout, dans le secteur du logement », d'après le président de *L'Asociación de Hosteleiros de Compostela*. Celle-ci sera l'une des raisons qui expliquera que le sujet de l'intégration de la CdCG en tant que produit touristique de la ville et de la Galice soit encore sans solution, malgré l'accord étendu de tous les acteurs analysés à propos des potentiels de ce projet pour le secteur touristique de la ville et de la Galice. Le corpus d'articles de presse compilés inclut un faible nombre de références à propos d'actions ou de plans étant le résultat d'une coordination des différents acteurs touristiques. On n'y retrouve que les initiatives du projet de téléphérique (entre le *Consortio* et la mairie), et les contacts pour la construction de l'accès à l'autoroute, auxquels ont participé les principales administrations locales et régionales aux côtés du gouvernement central. D'autre part, la convention entre l'association du secteur hôtelier de Santiago de Compostela et la société touristique publique INCOLSA pour l'élaboration de différentes activités, ou pour la création d'un cluster de tourisme de Galice offre une nouvelle occasion qui n'est pas soutenue par toutes les institutions et dont le résultat est encore inconnu. Finalement, la réalisation de certaines activités culturelles dans la CdCG, telles que des expositions, a été possible grâce au soutien de quelques-uns des principaux acteurs touristiques de la ville, comme l'université ou le Chapitre de la cathédrale. La CdCG constitue un conteneur symbolique pour de

nombreux événements de divers acteurs touristiques, ce qui prouve son attrait comme élément iconique de marketing. Cela montre le potentiel de l'équipement et de la *Fundación* comme un acteur culturel et touristique majeur pour la ville et pour la Galice.

33 La *Fundación Cidade da Cultura de Galicia*, en tant que gestionnaire du projet, mène une activité intensive de création de contenus et insiste sur les relations qu'elle établit avec les autres institutions culturelles ou avec des entreprises. Or, la plupart des activités culturelles et la gestion des visites guidées sont assurées exclusivement par la *Fundación*, ou bien elles sont coordonnées par cet organisme, suite à des initiatives de groupes d'artistes avec lesquels elle est en relation.

34 Par rapport aux difficultés de coordination entre les acteurs culturels, nous pouvons indiquer les idées soulignées par la conseillère municipale concernant la CdCG. Elle indique les défauts de la planification initiale du projet, tout comme les problèmes que le besoin de remplir de contenu ce grand projet entraîne pour les autres équipements culturels de la ville :

« Le besoin actuel de lui trouver des contenus oblige à vider ou à négliger les autres équipements culturels du centre historique, avec les conséquences que cela entraîne en termes d'image. Il aurait en tous les cas fallu définir exactement les contenus, y compris un plan détaillé de faisabilité, avant de prendre la décision de le construire ²⁴. »

35 Bien que les responsables de l'organisme de gestion de la CdCG connaissent les autres acteurs touristiques ou que certains fassent partie du patronat de cette institution, depuis l'ouverture des bâtiments, les initiatives coordonnées avec les autres acteurs touristiques sont absentes. Ou bien, elles se réduisent au prêt d'œuvres pour quelques expositions du musée, au cofinancement d'activités, ou encore la réalisation d'événements dans leurs installations.

« La grande erreur de la CdCG c'est justement ça, qu'on ne prend compte ni des acteurs locaux, ni des agents culturels [...]. Comme je te disais, on avait fait une proposition pour la création de contenus... et encore plus... c'est nous qui avons mené une proposition pour que la CdCG puisse devenir un grand centre de réception de pèlerins, et on n'a jamais reçu de feedback ²⁵. »

36 Le directeur du centre d'art contemporain (CGAC), S. Olmo, montrait ainsi le besoin de coordonner le travail de toutes les institutions muséales et d'expositions de Santiago, et il expliquait les efforts qu'il a commencé à faire pour élargir le travail en réseau, afin de parvenir à des synergies très positives pour la destination Santiago de Compostela :

« J'ai voulu m'entretenir avec la personne responsable de programmation de la CdCG. Pour deux raisons : d'abord, parce que [...] la CdCG et le CGAC, avec le *Museo de las Peregrinaciones* [...] nous devons entamer un dialogue avec tous et, ensuite [...] nous sommes des partenaires, que nous vivons dans la même ville et, par conséquent, la première chose à faire c'est de nous coordonner [...], d'abord [...] en matière de programmation, formation... Coordonner, par exemple, des inaugurations. [...] Et, surtout, pour pouvoir établir les lignes d'action touristiques [...] s'il y a un bus en provenance de Lugo qui arrive à la CdCG [...] [il] pourrait parfaitement venir jusqu'ici, au CGAC. Certaines visites peuvent s'intégrer et être combinées ²⁶. »

37 Comme synthèse finale de tous les défis auxquels doit se confronter la CdCG concernant son fonctionnement et la coordination avec les autres acteurs touristiques, nous pouvons retenir les propos de la conseillère municipale de tourisme. L'accent est mis sur les améliorations paysagères, le contenu programmé et la coordination entre les différents acteurs et échelons de la planification :

« Le rendement touristique de la CdCG est en voie de définition, et celui-ci est un sujet complexe, qui concerne de nombreux acteurs. Il faut terminer les accès piétons [...] depuis le centre historique [...]. La finalisation du grand espace vert du flanc du Gaiás va aussi améliorer l'attrait du site. L'embellissement nécessaire du *work in progress* [...] améliorerait aussi sa qualité visuelle et, par conséquent, son

attrait touristique. Finalement, il est vital de définir une bonne programmation, qui revête un véritable intérêt aussi bien pour la population locale que pour les visiteurs. [...] Cette planification serait une tâche à mener, et de manière coordonnée, par les administrations locales et galiciennes, indépendamment de la propriété [de la CdCG 27]. »

Conclusion

38 La *Cidade da Cultura de Galicia* (CdCG) constitue un équipement culturel qui a le potentiel pour devenir un nouveau pôle touristique de la ville de Santiago de Compostela et de la Galice, comme l'ensemble des acteurs touristiques l'ont reconnu. Nous avons constaté que les dimensions disproportionnées du projet par rapport à l'aire urbaine de Santiago de Compostela ou la logique de planification *top-down* qui sont à son origine permettent d'expliquer certains dysfonctionnements actuels du projet. Ainsi, cette recherche souligne un problème d'isolement de la CdCG de deux types : physique et institutionnel. Premièrement, le projet est perçu par les citoyens et par les acteurs urbains comme lointain et/ou déconnecté du centre-ville. Cela sera mitigé avec le raccordement à l'autoroute de grande capacité, mais devrait être aussi considéré avec une augmentation de la fréquence des autobus urbains. Deuxièmement, il existe une déconnexion des acteurs culturels et touristiques, à exception d'un faible nombre d'initiatives ponctuelles de collaboration et un discours commun concentré sur la volonté de rapprochement entre eux. L'ensemble des acteurs urbains présente un point de vue critique sur la gestion de ce *flagship project*. Soit ils considèrent ne pas être consultés par la *Fundación Cidade da Cultura de Galicia*, soit leurs propositions ne sont pas prises en compte ou des initiatives de collaboration pour dynamiser l'activité du complexe sont absentes. À l'heure actuelle, on constate autour de ce projet un manque d'interactions et de collaborations entre les différents acteurs et la *Fundación*, une gouvernance touristique très faible et une planification inefficace qui ne parviennent pas à déconcentrer les activités touristiques du centre historique vers ce nouveau site.

39 La perspective pour ce grand équipement est double : d'une part, trouver un accord entre les partis politiques et les différents acteurs urbains pour atteindre une solution urbanistique pour la partie inachevée de ce chantier, tout en cessant les discussions sur la pertinence de l'infrastructure. D'autre part, il faut visiblement renforcer une planification d'ensemble et une coordination effective d'activités qui permettent de relier les manifestations artistiques et culturelles du complexe à celles qui se réalisent dans les autres institutions culturelles. Du point de vue touristique, il convient de travailler des circuits communs et l'établissement de protocoles de collaboration entre les acteurs. La discussion doit enfin se concentrer sur le développement du programme d'activités des contenus culturels de la CdCG qui doit permettre l'inclusion d'événements ou d'initiatives coordonnés, co-organisés ou réalisés en partenariat avec les autres institutions culturelles et touristiques de la ville.

Cette recherche a été partiellement réalisée dans le cadre du contrat FPU financé par le Ministerio de Educación, Cultura y Deporte d'Espagne : AP2010-4119.

Nous tenons à remercier les évaluateurs anonymes pour leurs précieuses suggestions et demandes de modifications, qui ont contribué à améliorer la structure et la forme de cet article.

Bibliographie

BALLESTEROS ARIAS P., CRIADO BOADO F., ANDRADE CERNADAS J. M., « Formas y fechas de un paisaje agrario de época medieval: A Cidade da Cultura en Santiago de Compostela », *Arqueología espacial*, n° 26, 2006, p. 193-225.

- BURRIEL DE ORUETA E., « La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006) », *Scripta Nova*, n° 12, 2008, p. 64.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ J., « La rehabilitación integrada de los centros históricos : el reto urbanístico de finales de los ochenta », *Investigaciones Geográficas*, n° 7, 1989, p. 7-17.
DOI : 10.14198/INGEO1989.07.02
- DALDA ESCUDERO J. L., « The Urban Rehabilitation of the Old Town of Santiago de Compostela, a World Heritage Site », dans PAZOS OTÓN M., PIÑEIRA MANTIÑÁN M. J., PAÛL CARRIL V., *Touristic Management of World Heritage Monuments and Cities*, Universidade de Santiago de Compostela, 2013.
- EVANS G., « Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture's Contribution to Regeneration », *Urban Studies*, n° 42, 2005, p. 959-983.
DOI : 10.1080/00420980500107102
- GARCÍA HERNÁNDEZ M., « Entidades de planificación y gestión turística a escala local. El caso de las ciudades patrimonio de la humanidad de España », *Cuadernos de turismo*, n° 20, 2007, p. 79-102.
- LOIS GONZÁLEZ R. C., GONZÁLEZ PÉREZ J. M., ESCUDERO GÓMEZ L. A. (dir.), *Los espacios urbanos : el estudio geográfico de la ciudad y la urbanización*, Biblioteca Nueva, 2012.
- MOIX L., *Arquitectura milagrosa : hazañas de los arquitectos estrella en la España del Guggenheim*, Anagrama, 2010.
- Plaza B., « Evaluating the Influence of a Large Cultural Artifact in the Attraction of Tourism: The Guggenheim Museum Bilbao Case », *Urban Affairs Review*, no 36, 2000, p. 264-274.
DOI : 10.1177/10780870022184859
- ROMERO J., « Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias », *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, n° 47, 2010, p. 17-46.
- SANTOS SOLLA X. M., « El Camino de Santiago : turistas y peregrinos hacia Compostela », *Cuadernos de Turismo*, n° 18, 2006, p. 135-150.
- SMITH A., « Conceptualizing City Image Change: The "Re-Imaging" of Barcelona », *Tourism Geographies*, n° 7, 2005, p. 398-423.
DOI : 10.1080/14616680500291188
- VILA VÁZQUEZ J. I., *Les flagship projects et leur impact territorial dans les villes européennes. Analyse comparative de quatre cas à Paris*, Santiago de Compostela, Porto et Oslo, université Paris I-Universidade de Santiago de Compostela, 2016.
- VIÑA CARREGAL A., « El plan especial de rehabilitación : la recuperación urbana de la ciudad histórica de Santiago de Compostela », *Ciudades en (re)construcción : necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*, Diputació de Barcelona, 2008, p. 403-411.
- WILLIAMS S., *Tourism Geography*, Routledge, 1998.
DOI : 10.1016/Bo-08-043076-7/02565-1

Notes

1 Ce concept de *flagship project* désigne une pièce ou un ensemble de pièces architecturales qui ont été conçues a priori avec l'objectif de catalyser un processus de régénération ou de développement urbain plus large. Dans la période étudiée, il s'agit d'équipements de fonctionnalité culturelle, financés principalement par le secteur public, et qui sont conçus par architectes d'auteur et de renom (Vila Vázquez, 2016). Les *flagship projects* et les méga-événements culturels constituent les deux types de grands projets culturels.

2 Santiago de Compostela a 95 397 habitants selon le dernier recensement de population (2011), et elle a eu 704 107 touristes ayant fait nuit dans la ville en 2010 et cet indicateur attendrait presque le chiffre de 800 000 en 2016. Si nous considérons le nombre de nuitées obtenu, il dépasse largement le million par année (source : INE).


3 Il s'agit de l'entreprise municipale de tourisme. Son capital social est complètement public et elle s'occupe de la planification, gestion et marketing touristique au niveau local.

4 Après l'approbation de la constitution espagnole en 1978, la nouvelle organisation territoriale de l'« État des autonomies » commence à se mettre en place. En 1981, la ville de Santiago de Compostela est nommée officiellement la capitale régionale depuis la création de la communauté autonome de Galice. Cela a entraîné la création de tous les services associés à ce nouvel échelon territorial. Le gouvernement régional détient des compétences touristiques, comme il l'a montré en mars 2017 en mettant son veto à la proposition de la mairie de Santiago de Compostela d'instaurer une taxe de séjour touristique.

5 Saint Jacques était le saint patron de l'Espagne.

- 6 Parmi les activités culturelles promues pour cet organisme pour renforcer le statut de capitale pour la ville, il faut souligner la création de l'orchestre Real Filarmonía de Galicia qui développe des saisons de concerts de musique classique.
- 7 Source : *Cámara de Santiago de Compostela*, 2012 : « La necesidad de impulsar el desarrollo aeroportuario de Santiago ».
- 8 Les *city-breaks* sont des séjours de loisir de courte durée (2 à 3 jours, profitant souvent d'un jour férié) dans des destinations urbaines. Ils sont devenus une tendance contemporaine en lien avec l'augmentation et la fragmentation des vacances tout au long de l'année.
- 9 Il s'agit de l'association majoritaire et de la plus active de la ville. Elle est également la seule existante jusqu'à ces dernières années. Ces raisons expliquent le choix de seulement préciser cette organisation, malgré la création récente d'autres associations d'entrepreneurs comme résultat des tensions entre les membres de l'association d'origine.
- 10 Cet acteur ne détient plus le poste qu'il avait au moment de la réalisation de cette recherche suite aux tensions entre les entrepreneurs membres de *l'Asociación de Empresarios de Hostelería de Santiago de Compostela*.
- 11 Source : Parlamento de Galicia, « Ditame da Comisión de Investigación sobre a totalidade das actuacións públicas referentes á Cidade da Cultura dende o seu inicio ata a actualidade », *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, Santiago de Compostela, n° 475, 2007.
- 12 *Plan Xeral de Ordenación Municipal* de Santiago de Compostela de 1997. C'est le document équivalent au plan local d'urbanisme français.
- 13 *Directrices de Ordenación do Territorio* sont les documents de planification territoriale à l'échelle régionale. Ce sont les équivalents aux schémas directeurs en France.
- 14 Source : Xunta, *Directrices de Ordenación do Territorio (projet)*, Santiago de Compostela, 2008, p. 113.
- 15 Source : Xunta, *Directrices de Ordenación do Territorio (projet)*, Santiago de Compostela, 2008, p. 113.
- 16 Source : CONCELLO DE SANTIAGO, *Plan de marketing estratégico del turismo : Santiago de Compostela. Santiago de Compostela : Turismo de Santiago de Compostela*, 2004, p. 43.
- 17 Source : CONCELLO DE SANTIAGO, *Plan estratégico de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela*, 2007.
- 18 Source : La Voz de Galicia, « Cultura inicia contactos con el Concello y el Arzobispado para preparar el año santo de 2010 », 14-05-2009
- 19 Source : Entretien avec M. Lois, conseillère municipale responsable du tourisme de Santiago de Compostela, décembre 2015.
- 20 Entretien avec S. Olmo, directeur du CGAC, décembre 2015.
- 21 Entretien avec Aser Álvarez, responsable de communication de l'Association de l'hôtellerie de Santiago de Compostela, 27/11/2015.
- 22 Entretien avec M. Lois, conseillère municipale en charge du tourisme à Santiago de Compostela, décembre 2015.
- 23 Entretien avec A. Álvarez, responsable de la communication de l'Association des hôteliers de Santiago de Compostela, 27/11/2015.
- 24 Entretien avec M. Lois, conseillère municipale en charge du tourisme à Santiago de Compostela, décembre 2015.
- 25 Entretien avec A. Álvarez, responsable de communication de l'Association des hôteliers de la ville, 27/11/2015.
- 26 Entretien avec S. Olmo, directeur du CGAC, décembre 2015.
- 27 Entretien avec M. Lois, conseillère municipale responsable du tourisme, décembre 2015.

Table des illustrations

	Titre	Fig. 1 – Vue panoramique depuis le mont Viso du site de la CdCG sur le mont Gaiás (premier plan à gauche) et de sa localisation par rapport au centre-ville (à droite)
Crédits	Source : Vila Vázquez, 03/08/2016	
URL	http://journals.openedition.org/soe/docannexe/image/2646/img-1.jpg	
Fichier	image/jpeg, 3,6M	



Titre	Fig. 2 – Carte de localisation du projet de la CdCG par rapport au centre historique
Crédits	Source : cadastre, SITGA-Xunta de Galicia et IDEE-IGN. Vila Vázquez J. I., 2016
URL	http://journals.openedition.org/soe/docannexe/image/2646/img-2.jpg
Fichier	image/jpeg, 1,3M

Pour citer cet article

Référence papier

José Ignacio Vila Vazquez et Miguel Pazos Otón, « Gouvernance touristique à Santiago de Compostela. La *Cidade da Cultura de Galicia* : un rêve sans planification ? », *Sud-Ouest européen*, 43 | 2017, 39-52.

Référence électronique

José Ignacio Vila Vazquez et Miguel Pazos Otón, « Gouvernance touristique à Santiago de Compostela. La *Cidade da Cultura de Galicia* : un rêve sans planification ? », *Sud-Ouest européen* [En ligne], 43 | 2017, mis en ligne le 10 juillet 2018, consulté le 12 mai 2026. URL : <http://journals.openedition.org/soe/2646> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/soe.2646>

Cet article est cité par

- Vila Vázquez, José Ignacio. Pérez Indaverea, Aránzazu. (2024) *Lecture Notes in Networks and Systems Networks, Markets & People*. DOI: 10.1007/978-3-031-74608-6_7

Auteurs

José Ignacio Vila Vazquez

Université de Cergy-Pontoise, laboratoire MRTE, jvilavazquez@gmail.com

Miguel Pazos Otón

Université de Santiago de Compostela, groupe ANTE (GI-1871), miguel.pazos.oton@usc.es

Articles du même auteur

Vers Compostelle. Regard contemporain sur les chemins de Saint-Jacques [Texte intégral]

Paru dans *Sud-Ouest européen*, 54 | 2022

Les lignes à grande vitesse et leurs impacts sur l'aménagement du territoire : l'exemple de la Galice (Espagne) [Texte intégral]

High-Speed Railways and Their Impact on Spatial Planning: The Example of Galicia (Spain)

Las líneas de alta velocidad y sus impactos en la ordenación del territorio: el ejemplo de Galicia (España)

Paru dans *Sud-Ouest européen*, 50 | 2020

Droits d'auteur



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont susceptibles d'être soumis à des autorisations d'usage spécifiques.