



HAL
open science

Planification des sports de nature : quel chemin parcouru ? Bilan des CDESI et des PDESI

Katja Sontag, Frédérique Roux

► To cite this version:

Katja Sontag, Frédérique Roux. Planification des sports de nature : quel chemin parcouru ? Bilan des CDESI et des PDESI. Les cahiers de droit du sport, 2020. <hal-03035050>

HAL Id: hal-03035050

<https://hal.science/hal-03035050v1>

Submitted on 10 Apr 2025

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

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



HAL Authorization

Planification des sports de nature : quel chemin parcouru ? Bilan des CDESI et des PDESI

Katja SONTAG, Maître de conférences, HDR, Faculté de droit,
Université Nice Côte d'Azur, France, GREDEG (UMR 7321)
Frédérique ROUX, Professeur, Université Rennes 2, VIPS2 (EA 4636)

Les Cahiers de Droit du Sport, n°55, 2020, p. 138

Introduction

Le présent bilan constitue le troisième volet d'une recherche plus globale sur les CDESI et sur les PDESI, déjà publiée dans cette revue, qui porte à la fois sur la genèse de cette politique publique et sur la question essentielle de la valeur juridique des plans sportifs, celle-ci étant particulièrement ambiguë¹.

Piliers des politiques publiques en faveur des sports de nature, les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires (CDESI) et, plus encore, les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires de sports de nature (PDESI), créés par la loi du 6 juillet 2000 sur le sport², n'ont pas fait l'objet d'une évaluation systématique bien qu'un certain nombre d'études partielles³ aient apporté des informations précieuses.

Indépendamment des travaux de recherche, on note le rôle essentiel du Pôle ressources national des sports de nature (PRNSN)⁴, qui a assuré un suivi et des analyses des CDESI et des PDESI, en particulier dans l'enquête nationale qu'il a conduite en 2013 et qui a donné lieu à une restitution en 2015⁵. Celle-ci était surtout centrée sur les CDESI. Depuis, le site internet du Pôle permet de suivre l'évolution quantitative des CDESI et des PDESI et les données, à jour au 1^{er} janvier 2019, peuvent être consultées, département par département, sur une carte interactive⁶, laquelle fournit les dates de mise en œuvre de la CDESI et l'état d'avancement du PDESI pour chaque département. A cette date, sur les 101 départements français, 64 sont dotés d'une CDESI et 41 d'un PDESI.

¹ V. F. Roux, K. Sontag, « Retour sur les origines de la reconnaissance législative de la planification des sports de nature : une genèse laborieuse », Les Cahiers de Droit du Sport, n°50, 2019, p. 147 ; F. Roux, K. Sontag, « Planification sportive : analyse du droit positif », Les Cahiers de Droit du Sport, n°53, 2019, p. 68.

² L. n°2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

³ V. cependant A. Le Bellec, « Le nouveau cadre de planification territoriale est favorable aux sports de nature », revue Espaces, n°342 qui met en perspective les CDESI et les PDESI ; L. Falaix, « Sports de nature et décentralisation. La protection environnementale et le contrôle institutionnel des pratiquants à l'épreuve des politiques départementales », Dév. dur. et territoires, mars 2015, qui interroge le basculement du centre de gravité d'une politique publique unidimensionnelle par la référence au caractère durable des sports de nature.

⁴ <http://www.sportsdenature.gouv.fr>

⁵ Cahiers de l'observation, Tendances, « Commissions et plans départementaux des espaces, sites et itinéraires. Restitution complète de l'enquête nationale 2013 », PRNSN et ministère des sports, 2015. L'enquête de 2013 est en cours d'actualisation par le PRNSN.

⁶ <http://www.sportsdenature.gouv.fr/comprendre/observatoire/cdesi-pdesi>

Le tout fournit des informations intéressantes, qui sont néanmoins insuffisantes pour tenter une synthèse globale de la portée et de la validité de la démarche entreprise en 2000. Afin de compléter l'information et de disposer de matériaux de première main, nous avons, avec l'aide du PRNSN, lancé une enquête auprès des services directement intéressés des départements⁷. Dix-huit départements ont répondu⁸. Le questionnaire qui leur était soumis contenait des questions qualitatives détaillées sur le document du PDESI (existence, choix des espaces, sites et itinéraires : ESI, service en charge, forme du document), sur son élaboration (procédure, propriété foncière), sur sa valeur juridique, sur la mise en œuvre d'une concertation (composition, rôle, fonctionnement de la CDESI, information du public, modalités de la concertation) et sur l'existence d'une évaluation environnementale⁹.

Les résultats de l'enquête ont été complétés par la consultation des publications de départements (par exemple, Ardèche, Drôme, Alsace) ou de structures spécifiques (par exemple, parc naturel du Lubéron), particulièrement investis dans la démarche de planification sportive. Sans être exhaustive, la collecte des données donne ainsi une bonne image de la situation et permet de formuler des hypothèses de portée générale.

D'un point de vue méthodologique, la recherche porte sur les CDESI et sur les PDESI en France métropolitaine¹⁰, Corse comprise. Plusieurs questions restent cependant ouvertes. Ainsi, l'articulation CDESI / PDESI est assez problématique du fait de l'absence de procédure claire. On observe aussi que l'identification, elle-même, du PDESI est incertaine. Ainsi, doit-on considérer que le PDESI est en cours d'élaboration, dès le premier recensement des ESI ? Faut-il attendre qu'un ou plusieurs sites, voire l'ensemble de sites, soient effectivement inscrits au plan pour considérer que celui-ci existe ? On le voit, il est particulièrement délicat de déterminer le degré d'élaboration précis des PDESI. Envisagée sous cet angle, l'indétermination juridique ne peut que conduire à un relativisme des conclusions.

L'analyse se fera en deux temps. Une première analyse, synchronique, s'intéressera à la postérité de la CDESI et du PDESI depuis leur création en 2000, aux raisons pour lesquelles les départements ont ou n'ont pas adopté de commission et/ou plan et, en présence d'un plan, la perspective dans laquelle il a été prescrit (I). Puis, une analyse diachronique permettra de revenir sur la substance de cette politique publique, en montrant comment la pratique a (ré)inventé l'instrument (II). On notera d'emblée que la souplesse du régime des CDESI et des PDESI, tel qu'il résulte de la loi de 2000, a permis à ce dispositif de s'adapter à des situations très différentes.

I. L'analyse synchronique de la mise en œuvre de CDESI-PDESI

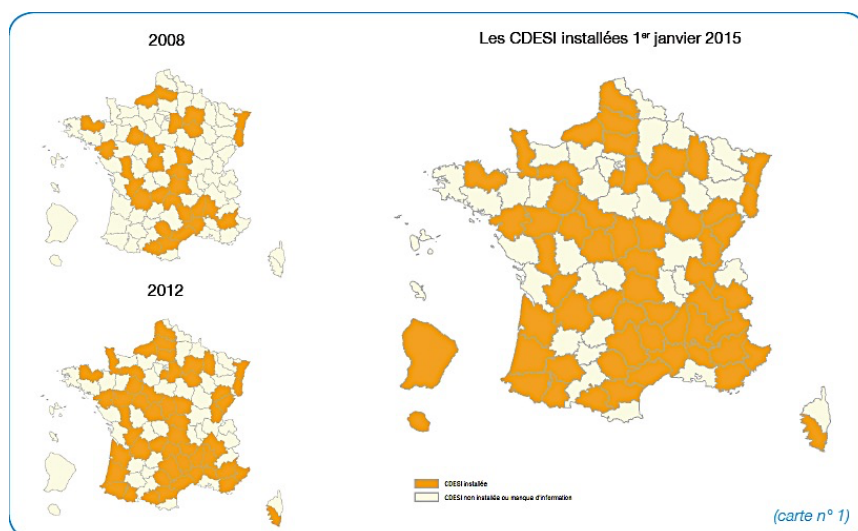
⁷ Questionnaire « *Bilan national CDESI-PDESI* » envoyé en 2018.

⁸ Ces départements sont : Alpes-Maritimes (06), Côte-d'Or (21), Côte d'Armor (22), Creuse (23), Dordogne (24), Finistère (29), Hauts-de-Seine (92), Hérault (34), Nord (59), Bas-Rhin (67), Meurthe-et-Moselle (54), Pas-de-Calais (62), Rhône (69), Savoie (73), Haute-Savoie (74), Saône-et-Loire (71), Vaucluse (84), Vosges (88).

⁹ V. en annexe.

¹⁰ Aucune réponse n'étant parvenue des départements d'Outre-mer.

Les données consultées mettent en évidence des périodes distinctes dans la mise en œuvre des CDESI et des PDESI. Le PRNSN a, pour sa part, retenu comme découpage chronologique¹¹ : 2008, 2012 et 2015 (voir carte n°1 ci-dessous).



Carte n°1 : extrait des Cahiers de l'observation, Tendances, « *Commissions et plans départementaux des espaces, sites et itinéraires. Restitution complète de l'enquête nationale 2013* », PRNSN et ministère des sports, 2015.

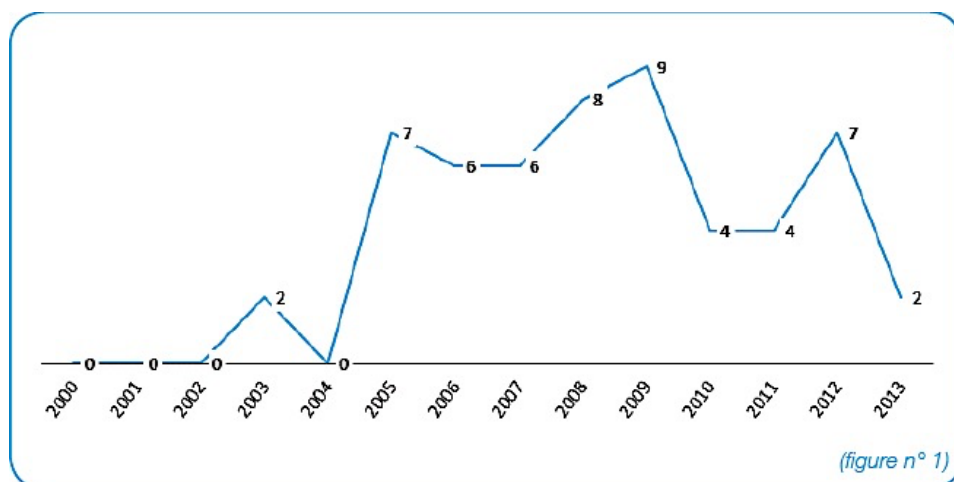


Figure n°1 : extrait des Cahiers de l'observation, Tendances, « *Commissions et plans départementaux des espaces, sites et itinéraires. Restitution complète de l'enquête nationale 2013* », PRNSN et ministère des sports, 2015.

Celui-ci semble cependant être de pure opportunité et ne relever d'aucun parti pris scientifique. Aussi proposons-nous un découpage reposant sur l'évolution dans l'installation des CDESI : l'ère des précurseurs, 2003 (A), l'extension aux territoires-cibles, 2005-2008¹² (B), la banalisation des instruments, 2009-2014¹³ (C) et le laborieux complément, 2016-2019

¹¹ Cahiers de l'observation, Tendances, « *Commissions et plans départementaux des espaces, sites et itinéraires. Restitution complète de l'enquête nationale 2013* », PRNSN et ministère des sports, 2015.

¹² Aucune CDESI n'est créée en 2004.

¹³ Aucune CDESI n'est créée en 2015.

(D), ce qui permettra de tenter un bilan synthétique (E). L'installation des CDESI a généralement été suivie par l'élaboration d'un PDESI. On précisera cependant que, comme expliqué, la date de l'adoption du PDESI n'est pas toujours aisée à déterminer (PDESI le plus souvent constitué par étapes et document évolutif), la réflexion s'appuie donc sur les dates d'installation des CDESI.

A) L'ère des précurseurs (2003)

Trois départements-pilotes forment la première vague d'installation d'une CDESI : l'Ardèche, la Drôme et les Côtes d'Armor, auxquels on peut adjoindre la Dordogne. L'initiative de prescription d'un PDESI y a été plus tardive (2006), mais elle relève de la même logique¹⁴. Bien que dissemblables, ce sont tous des départements ruraux relativement déshérités, qui souhaitaient développer une activité touristique pour compenser ce handicap. Ils avaient, dès avant 2000, parié sur leur patrimoine naturel et, entre autres, sur le développement des sports de nature (par exemple, Côtes d'Armor, GR 34 le long du littoral ; Dordogne, sports d'eau vive ; Ardèche, offre diversifiée). Cette offre était destinée à drainer un public nouveau, demandeur d'un tourisme de qualité. Dans ce cas, la pratique a anticipé les objectifs de la loi de 2000, dans laquelle les sports de nature sont conçus comme un vecteur d'attractivité du territoire.

C'est donc sans surprise que l'on constate que ces départements ont utilisé avec volontarisme les nouvelles possibilités offertes par le législateur et en ont largement exploité les potentialités. Dans un premier temps, ils ont opté pour le développement franc d'une politique sectorielle. Confrontés aux limites de celle-ci, ils en sont venus à explorer d'autres voies, notamment en s'orientant vers des politiques transversales. Ces départements constituent, en quelques sortes, des laboratoires d'expérimentation de la mise en œuvre d'une politique publique de sports de nature.

B) L'extension aux territoires-cibles (2005-2008)

Pendant cette seconde phase, de nombreux départements ont rejoint les rangs des précurseurs, suivant un flux continu, constant et important (vingt-six départements¹⁵, dont la Dordogne), sans véritable pic. Ceux-ci correspondent à ce que l'on pourrait qualifier de départements-cibles au sens de la loi de 2000, c'est-à-dire les territoires dont étaient issus les députés à l'origine des dispositions sur les sports de nature, à savoir des départements ruraux en quête de reconversion, notamment vers un tourisme vert. Cependant, certains départements qui pouvaient sembler relever de cette catégorie ont esquissé un pas vers la planification des sports de nature, sans persévérer. Citons l'Aube et, surtout, l'Ariège (Aude, CDESI en 2005, pas de PDESI ; Ariège, CDESI, en 2005 pas de PDESI). Département rural, ce dernier

¹⁴ Le député de la Dordogne (4ème circonscription), Germinal Peiro (député de 1997 à 2017), a été l'un des initiateurs des amendements ayant introduit les sports de nature dans la loi du 6 juillet 2000.

¹⁵ 2005 : Allier, Ariège, Aube, Indre, Nièvre, Puy-de-Dôme, Seine-et-Marne ; 2006 : Aude, Corrèze, Lozère, Dordogne, Somme ; 2007 : Charente, Deux-Sèvres, Loire-Atlantique, Sarthe, Loir-et-Cher, Haut-Rhin ; 2008 : Alpes-de-Haute-Provence, Gard, Hérault, Tarn, Cantal, Bas-Rhin, Marne, Seine-Maritime.

souhaitait développer un tourisme doux, ce qui semble toutefois en être resté au stade de la déclaration d'intention.

Plusieurs constats ressortent de l'analyse de la carte, telle qu'elle se présente en 2008. En premier lieu, les zones densément urbaines ne se sentent pas concernées (Lyon, Marseille, Grand Paris). Ceci, alors même que durant cette période, la pratique des sports de nature s'affirme de plus en plus comme un facteur d'habitabilité, qualifiée d'habitabilité récréative¹⁶. Cette réticence des départements urbains s'explique sans doute par la conception non-dite qui a sous-tendu la loi de 2000, à savoir que la démarche était centrée sur les sites de pratique et/ou sur l'aménagement du territoire dans les espaces naturels.

Les nouvelles dispositions n'étaient, dès lors, pas de nature à éveiller l'intérêt des élus des départements urbains. Ceci pèse sans doute encore sur le dispositif CDESI-PDESI. Ces conclusions doivent cependant être nuancées, comme l'illustre l'exemple de départements qui contrarient ces lignes générales (par exemple, Puy-de-Dôme, Seine-Maritime, Bas-Rhin). Ces derniers ont, à la fois, d'importantes zones urbanisées reconnues aujourd'hui comme métropoles et des territoires ruraux dans lesquels les sports de nature peuvent jouer un réel rôle d'attractivité. La volonté de développer ces activités explique sans doute la conversion relativement précoce et atypique de ces départements à la planification des sports de nature.

En second lieu, les départements littoraux ne semblent se sentir que modérément concernés par le dispositif, exception faite de la Somme, de la Seine-Maritime, de la Loire Atlantique pour la façade ouest et de l'Hérault, du Gard et de l'Aude pour le littoral méditerranéen. Pour ces six départements, notons qu'une partie importante de leur territoire est située en zone rurale (par exemple, Cévennes, Pays de Caux), dans laquelle le département souhaitait un développement touristique en dehors du nautisme.

Pour les départements littoraux qui ne se sont pas engagés dans une démarche CDESI-PDESI, tout se passe comme si la priorité absolue accordée au nautisme n'autorisait pas une diversification touristique, pour cette période au moins. De façon générale, il en va de même des départements très touristiques centrés sur leurs attraits premiers (côte, montagne, stations de ski), qui portent un intérêt restreint à l'extension de leur offre (par exemple, Alpes-Maritimes, Var, Savoie, Haute-Savoie, Alpes-de-Haute-Provence, départements de la région parisienne).

En somme, cette deuxième vague concerne surtout des départements ruraux assez éloignés des secteurs touristiques privilégiés, qui souhaitent se doter d'un argument supplémentaire

¹⁶ Celle-ci fait référence à la fonction particulière des sports de nature (récréative), dans les lieux où les fonctions résidentielles principale et secondaire sont en développement et où il existe une demande de sports de nature spécifique aux résidents du lieu (habitabilité). V. H. François, P. Bourdeau, L. Perrin-Bensahel, *Fin (?) et confins du tourisme : Interroger le statut et les pratiques de la récréation contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 2013 ; L. Falaix, J. Corneloup, « Habitabilité et renouveau paradigmatique de l'action territoriale : l'exemple des laboratoires récréatifs », *L'Information Géographique*, Vol. 81/4, déc. 2017 ; L. Falaix, « Habitabilité et transition récréative : entre quête existentielle et renouvellement des politiques et sciences du tourisme », *Juristourisme* 2017, n°195, p. 21.

pour s'inscrire dans la dynamique touristique alors porteuse (tourisme vert, tourisme de qualité). Cette étape a permis d'acclimater CDESI et PDESI au paysage administratif et juridique et elle a probablement joué un rôle d'entraînement.

C) La banalisation des instruments (2009-2014)

La période de 2009-2014 est délimitée par une donnée socio-politique essentielle : le renouvellement général des conseils départementaux¹⁷. Elle se caractérise par l'adoption, à flux continu mais modéré de vingt-cinq CDESI¹⁸, avec un net essoufflement pour la séquence terminale de 2013-2014, où seuls quatre CDESI ont été installés en deux ans (Alpes-de-Haute-Provence, Gers, l'Ain et Savoie). Toutefois, à l'inverse de la grande homogénéité de la période précédente, les territoires concernés sont plus divers.

D'abord, la couverture des départements ruraux se poursuit, notamment parmi ceux qui misent sur le développement d'une activité touristique (par exemple, Jura, Meuse, Doubs, Maine-et-Loire). Ensuite, les départements littoraux connaissent, pour leur part, un véritable décollage. Ainsi, le littoral méditerranéen est quasi-totalement couvert, à l'exception notable des Bouches-du-Rhône et, curieusement, des Pyrénées orientales. Il en va de même de la côte aquitaine qui est désormais partie prenante (Pyrénées-Atlantiques, 2012 ; Landes, 2011 ; Gironde, 2010). En revanche, au nord, les choses évoluent plus lentement (par exemple, Manche, 2009 ; Pas-de-Calais, 2012). Le littoral breton, qui figurait pourtant parmi les précurseurs, demeure à l'écart malgré une activité balnéaire, nautique et touristique affirmée.

Cette période est aussi marquée par l'inscription dans le mouvement de planification de zones touristiques (par exemple, Alpes-Maritimes, Var, Savoie, Gironde, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Alpes-de-Haute-Provence, Corse du sud). Il est possible de faire l'hypothèse que ces départements souhaitaient diversifier leur offre. La surfréquentation des côtes, ainsi que les incertitudes pesant sur les stations de ski étaient probablement de nature à inciter à de nouvelles réflexions sur le développement touristique.

On note l'affirmation de territoires fortement urbanisés (par exemple, Pas-de-Calais, Gironde, Alpes-Maritimes, Var). Une analyse fine montre que l'objectif premier n'est pas d'offrir une meilleure habitabilité dans le secteur urbain, mais d'améliorer l'attractivité touristique¹⁹ des zones rurales et relativement déshéritées (par exemple, haut-pays niçois et varois) ou de contribuer à une reconversion économique après un fort déclin industriel (par exemple, Pas-de-Calais).

¹⁷ Les élections départementales (renouvellement total des sièges tous les six ans) ont remplacé les élections cantonales (renouvellement par moitié tous les trois ans) depuis 2015, en application de la loi organique L. n°2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

¹⁸ 2009 : Haute-Saône, Hautes-Pyrénées, Isère, Côte-d'Or, Orne, Manche ; 2010 : Essonne, Cher, Gironde, Vaucluse ; 2011 : Oise, Jura, Landes, Var ; 2012 : Pas-de-Calais, Meuse, Doubs, Maine-et-Loire, Pyrénées-Atlantiques, Alpes-Maritimes, Corse du Sud ; 2013 : Hautes-Alpes, Gers ; 2014. Aucune CDESI n'a été installée en 2015.

¹⁹ V. ex. les stratégies de développement touristiques de la Métropole Nice Côte d'Azur, de Toulon Métropole et de la Métropole de Bordeaux.

D) Le laborieux complément (2016-2019)

Cette dernière phase se caractérise par un net ralentissement dans la mise en place des CDESI et des PDESI (cinq CDESI de 2016 à 2019). Un certain nombre de départements relevant de profils déjà décrits, c'est-à-dire des départements ruraux en quête de reconversion touristique, participent à ce mouvement (Lot-et-Garonne, 2017 ; Vienne, 2018). On observe aussi la percée remarquable de départements fortement urbanisés (Nord, 2017 ; Bouches-du-Rhône, 2019 ; Seine-Saint-Denis, 2016).

S'agissant des départements très urbanisés, le département du Nord inscrit nettement l'adoption du PDESI dans le cadre de sa reconversion touristique. Les sports de nature représentent l'un des aspects de la nouvelle image que veut donner ce département qui a subi de plein fouet la crise économique. Le cas des Bouches-du-Rhône est un peu différent. Inscrit dans une région globalement touristique et couverte en totalité par des CDESI et des PDESI, le département, qui abrite la plus grande métropole de France (hors Paris), se donne comme objectif, à la fois, d'améliorer son image touristique (parc national des Calanques, parc naturel régional des Alpilles) et de peaufiner son habitabilité (par exemple, GR empruntant des zones très diversifiées et très urbanisées, notamment dans les quartiers sensibles).

Enfin, la Seine-Saint-Denis est le seul département de la petite couronne, Paris *intra-muros* compris, doté d'une CDESI. Ce faisant, il souhaite faire évoluer son image vers celle d'un département urbanisé dans lequel il fait bon vivre. Le développement des sports de nature est censé contribuer à la modification de cet ensemble urbain méprisé. L'enquête met aussi en évidence les sports de nature comme facteur d'intégration et comme activité à visée éducative. De façon plus générale, on observe que la couverture des territoires par des PDESI s'est accompagnée d'une évolution de la finalité des instruments de planification.

E) Bilan

Au terme de vingt ans d'expérimentation de la réglementation, celle-ci a prouvé son efficacité et sa souplesse. Si l'on constate des évolutions notables quant à la couverture territoriale, de forts îlots de résistance demeurent. Ainsi trente-deux départements ne sont toujours pas dotés d'une CDESI²⁰. Ces derniers forment un tout composite, dont on peut toutefois dégager trois sous-ensembles.

On identifie d'abord des départements fortement urbanisés, dans lesquelles l'agglomération-centre joue un rôle décisif. C'est le cas de la quasi-totalité des départements de la petite couronne parisienne, voire au-delà, à l'exception notable de la Seine-Saint-Denis, dont la CDESI est installée en 2016. C'est le cas aussi du Rhône, dans lequel un PDESI commun

²⁰ Haute-Corse, Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Lot, Charente-Maritime, Vendée, Haute-Vienne, Loire, Rhône, Saône-et-Loire, Haute-Savoie, Finistère, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Mayenne, Calvados, Eure, Eure-et-Loir, Yvelines, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine, Paris, Val-de-Marne, Loiret, Yonne, Haute-Marne, Vosges, Territoire de Belfort, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Ardennes, Aisne.

métropole/département est prévu par loi²¹. Il en va de même dans la Loire voisine (avec la ville de Saint-Etienne). Enfin, la Haute-Garonne semble développer une logique similaire.

Une analyse plus fine montrerait sans doute que les départements ayant des métropoles importantes et qui ont adopté un PDESI ne l'ont fait que pour les zones périphériques, laissant à l'écart les zones densément urbanisées (par exemple, Alpes-Maritimes, Var, Seine-Maritime). Une adaptation de la législation intégrant les plans sportifs dans les documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, notamment) pourrait remettre en cause cette approche restrictive²².

On identifie ensuite des départements touristiques, qui semblent avoir choisi de se concentrer sur leur produit d'origine, sans chercher de diversification liée aux sports de nature. Ainsi, la Haute-Savoie, à l'inverse de sa voisine, la Savoie, reste polarisée sur les stations de ski. De même, la Charente-Maritime, la Vendée, le Morbihan, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine et le Calvados paraissent se concentrer sur leur offre balnéaire, malgré d'éclatantes percées en matière de sports de nature (par exemple, création du chemin de grande randonnée, GR 34, de 1 7000 km de long qui passe par l'Ille-et-Vilaine, les Côtes d'Armor, le Finistère, le Morbihan et la Loire Atlantique).

Enfin, un certain nombre de départements ruraux, qui possèdent *a priori* des caractéristiques leur permettant de s'inscrire dans la problématique CDESI-PDESI, n'ont, sans doute pour des raisons politiques, pas fait ce choix et n'ont toujours pas de CDESI installée (par exemple, Haute-Vienne, Lot, Tarn-et-Garonne, Haute-Marne, Vosges).

La création d'une CDESI et/ou d'un PDESI ne renseigne toutefois que très imparfaitement sur la dynamique de la politique sportive mise en œuvre localement. S'agissant des PDESI, si l'on se réfère à la carte interactive du PRNSN, sur l'ensemble des départements qui ont manifesté d'une manière ou d'une autre une volonté de s'inscrire dans le mouvement de planification, dix CDESI sont installées mais n'ont aucun PDESI²³ et treize PDESI sont en cours d'élaboration²⁴, sans que l'on ait d'information précise sur leur degré d'avancement. Trente-neuf PDESI ont été adoptés²⁵. Par ailleurs, certains départements ayant opté assez tôt pour une planification sportive (PDESI) n'ont pas progressé depuis (CDESI sans PDESI, par exemple, Ariège, 2005 ; Aude, 2005 ; Deux-Sèvres, 2007).

²¹ Art. L. 311-7, c. sport.

²² V. K. Sontag, F. Roux, « *Planification sportive et planification urbaine : quelle coordination pour l'usage des espaces naturels et ruraux ?* », Rev. dr. rural, n°482, 2019, p. 28.

²³ Bouches-du-Rhône, Ariège, Deux-Sèvres, Vienne, Cher, Haute-Saône, Aube, Essonne, Seine-Saint-Denis, Orne. En 2019, des CDESI sont installées en Creuse et dans les Pyrénées-Orientales.

²⁴ Corse du Sud, Lot-et-Garonne, Charente, Haute-Loire, Savoie, Ain, Jura, Sarthe, Seine-et-Marne, Marne, Meuse, Haut-Rhin et le Pas-de-Calais.

²⁵ Alpes-Maritimes, Var, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Isère, Drôme, Vaucluse, Ardèche, Gard, Lozère, Hérault, Aude, Tarn, Cantal, Corrèze, Dordogne, Gironde, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Gers, Puy-de-Dôme, Allier, Nièvre, Côte-d'Or, Doubs, Indre, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Loire-Atlantique, Côte d'Armor, Manche, Seine-Maritime, Oise, Saône, Nord, Bas-Rhin, Aveyron.

Au total, l'effectivité de la loi de 2000 est relative et l'enquête montre un patchwork de situations. Néanmoins, le texte a deux vertus. D'une part, il a permis une acclimatation de la pratique de la planification des sports de nature. D'autre part, les expériences multiples ont autorisé une évolution des instruments et de leur finalité, à droit constant, qui permet d'envisager un nouveau souffle. L'étude intrinsèque des PDESI le confirme.

II. Analyse diachronique

En dehors de la compétence du conseil départemental, les textes sont muets au sujet des documents de planification sportive, qu'il s'agisse de leur procédure d'élaboration, de leur contenu ou de leur portée juridique. Pourtant, ces aspects formels sont essentiels. D'une part, ils conditionnent la qualité des informations portées à la connaissance des autres services du département²⁶ et, partant, l'intégration des sports de nature dans l'ensemble des politiques publiques. D'autre part, ils permettent l'information du public sur la politique sportive mise en œuvre par le département. Dans le silence des textes, ces aspects sont laissés à la libre initiative de chaque département. L'enquête apporte ainsi un éclairage sur la pratique relative au document de planification lui-même (A), à sa procédure d'adoption (B) et aux règles et usages des sols qui découlent de sa mise en œuvre (C).

On notera préalablement une tendance des collectivités territoriales à remettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la charge de déterminer, voire de gérer les lieux de pratique (par exemple, Pas-de-Calais, Côtes d'Armor). La politique sportive devient alors, sinon l'apanage, au moins la coresponsabilité des EPCI. Cette tendance n'est pas totalement nouvelle (par exemple, parc naturel régional du Lubéron, Drôme). On peut penser que le transfert de la compétence d'élaboration des PLU, des communes vers les EPCI, incitera ces derniers à intégrer la politique sportive dans la démarche de planification urbaine²⁷.

A) Les documents

L'étude des documents de planification démontre une grande variété de pratiques, allant des documents *a minima* jusqu'à certains ayant des dimensions prévisionnelle et normative assez avancées. Les services des départements démontrent ainsi leur capacité, en l'absence d'orientation législative et réglementaire, à faire preuve d'une créativité assez féconde. Plusieurs questions sont centrales dans l'élaboration des documents, auxquelles les départements apportent des réponses différenciées qu'il s'agisse de la couverture du PDESI (1), de la détermination des ESI à inscrire au plan (2), de la définition de la politique sportive (3) ou des aspects opérationnels du plan (4).

²⁶ Comp. art. L. 132-2, c. urb. : les personnes publiques listées par le code de l'urbanisme ont la qualité de « *personnes publiques associées* » à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme (SCOT et PLU), afin d'exprimer leurs enjeux, leurs politiques et leurs projets propres et afin qu'il en soit tenu compte dans ces documents.

²⁷ V. art. L. 5214-16, CGCT.

1) La couverture du PDESI

Les textes ne donnent aucune précision quant à la couverture territoriale du PDESI. Doit-il être élaboré à l'échelle de tout le département ou peut-il l'être site par site ? Doit-il se concentrer uniquement sur les ESI ou doit-il intégrer les abords, les accès, les parkings, etc. ? Procéder site par site est plus simple, puisque cela permet d'égrener les lieux de pratique, sans avoir à justifier d'une cohérence globale. C'est pourquoi de nombreux départements ont choisi cette option (par exemple, Alpes-Maritimes, Savoie, Côtes-d'Armor, Bas-Rhin). On note, dans ce cas, une tendance forte des départements à compléter les informations brutes par des données complémentaires, telles que des études préparatoires pour chaque site à intégrer.

À l'inverse, la Dordogne a procédé au recensement de tous les ESI, avant d'élaborer le PDESI, dans une démarche globale d'aménagement qui prend en compte divers critères : tourisme, sports, santé, environnement et qui reflète une réelle vision territoriale. Ce document unique est complété par des documents spécifiques par ESI. Dans tous les cas, les documents se présentent sous forme de couches informatiques (SIG), celles-ci pouvant être plus ou moins complètes (références cadastrales, information environnementale, photos aériennes, courbes de niveau, etc.).

2) La détermination des ESI à inscrire au plan

Les textes sont également muets sur le type d'ESI à inscrire au PDESI. Il en résulte que les solutions sont variables en pratique. Dans certains départements, le document a comme seule vocation de recenser les sites existants. Il ne s'agit alors que d'une démarche reconnitive, dans laquelle la pratique d'activités sportives conditionne leur inscription au plan (par exemple, Alpes-Maritimes). Dans d'autres, la liberté de choix des sites à inscrire est plus grande. Peuvent alors être retenus, aussi bien des sites reconnus, des sites à développer ou l'ensemble des sites recouvrant les divers sports de nature pratiqués dans le département (par exemple, Dordogne, Hérault). On est alors dans une véritable démarche de planification. La différence entre les deux approches est quantitative aussi bien que qualitative, dans la mesure où la liberté de choix transfère la responsabilité de l'inscription, des pratiquants (sites existants) vers les autorités administratives (sites nouveaux).

Le choix des critères de sélection des ESI à intégrer au plan est décisif, ceux-ci traduisant une politique sportive plus ou moins volontariste. Certains départements définissent des critères *a priori* et ne retiennent que les sites correspondants, le cas échéant après négociation avec les intéressés (mouvement sportif, personnes privées) (par exemple, Bas-Rhin). D'autres dressent une hiérarchie entre les sites, sur la base d'une politique fixée à l'avance, tout en gardant une marge d'action pour concrétiser leurs orientations (par exemple, Hérault, Ardèche, Dordogne). Ainsi, peuvent être favorisés des sites à vocation départementale, voire nationale et/ou des sites intéressant des activités peu pratiquées et/ou nouvelles. Dans certains cas, il s'agit d'une réelle analyse globale (offre, demande, dimension économique), dans laquelle la détermination des critères peut faire l'objet d'une consultation du public, d'orientations

générales, etc. On est alors très proche d'un véritable document de planification, dans sa présentation, sinon dans son aspect normatif.

Cette dimension planificatrice est parfois confortée par une politique de développement durable de l'activité. Ainsi, des zones peuvent être gelées du fait de difficultés particulières (foncier, accès, etc.) ou en vue d'une gestion économe et adaptée de la ressource naturelle. De même, la variété des pratiques peut être garantie par une rotation des sites qui tient compte de l'aspect environnemental (par exemple, mise en jachère de sites en Ardèche). Cette approche va parfois jusqu'à compenser les non-dits des textes, par exemple en instaurant des modalités de révision des PDESI (le département du Nord s'est engagé à réviser le PDESI tous les cinq ans au regard de sa politique générale), ce qui n'est pas sans rappeler la réglementation des documents d'urbanisme (PLU, SCOT)²⁸.

3) La définition de la politique sportive

Au regard des textes, le PDESI relève d'une politique sectorielle, conformément à une tradition bien ancrée de l'administration française. Ainsi de nombreux documents, au regret quelques fois de leurs auteurs eux-mêmes, se limitent à une telle politique, éventuellement en intégrant des éléments complémentaires (par exemple, accès parking).

Cependant, une tendance lourde s'affirme qui semble s'accroître avec la dernière génération de PDESI, celle de l'adoption d'une démarche transversale. Dans ce cadre, les orientations du document ne sont plus fixées au regard du seul prisme sportif et intègrent d'autres préoccupations d'intérêt général. À ce titre, le tourisme a sans doute acquis une place particulière qui est justifiée dans la mesure où, pour de nombreux territoires notamment ruraux, la politique d'offre sportive est conçue comme un élément de l'attrait touristique. Elle constitue l'un des atouts du territoire, sans être le seul. Ainsi, le département de l'Ardèche considère que les éléments déterminants sont la qualité de l'accueil et la beauté de territoire lui-même, ceux-ci pouvant être complétés par une offre variée (sportive, patrimoniale, etc.).

Par ailleurs, la problématique environnementale est de plus en plus clairement affichée dans les orientations générales des politiques sportives. Néanmoins, à défaut d'obligation d'analyse environnementale globale²⁹, cette prise en compte peut être considérée comme encore insuffisante. Cette faiblesse pourrait être compensée par l'insertion des politiques sportives dans des documents de synthèse, tels que les documents d'urbanisme (PLU, SCOT) qui font, eux, l'objet d'évaluations³⁰. Elle pourrait également l'être par l'articulation des politiques sportives avec d'autres politiques publiques, telles que les transports, l'hébergement, la santé, le handicap, l'agriculture, la sylviculture.

²⁸ V. art. L. 132-1 s., c. urb.

²⁹ V. *infra*.

³⁰ V. K. Sontag, F. Roux, « *Planification sportive et planification urbaine : quelle coordination pour l'usage des espaces naturels et ruraux ?* », préc.

4) Le caractère opérationnel du plan

Certains départements ont exprimé la volonté de lier l'inscription des ESI à leurs modalités de réalisation matérielle et foncière (accès, développement sur le domaine public, notamment départemental, etc.). Ainsi, dans certains cas, sont considérés comme éligibles les sites qui font l'objet d'une programmation budgétaire et/ou d'un financement par le biais de la taxe d'aménagement³¹. Ce type de démarche n'est pas sans rappeler certains instruments d'urbanisme opérationnel³².

B) L'initiative des collectivités publiques

La loi désigne le département pour élaborer le PDESI³³, ce dont on peut en conclure que l'assemblée départementale dispose de la compétence de droit en la matière. En pratique, les modalités concrètes d'impulsion et de mise en œuvre du plan sont diverses et dépendent des finalités assignées à ce dernier.

Pour ce qui est de l'initiative de l'élaboration du plan, celle-ci peut provenir du sommet de la hiérarchie, à savoir d'un président ou d'un vice-président, ce qui témoigne de la sensibilité à la politique des sports de nature (par exemple, Nord). En revanche, il semble que, dans d'autres hypothèses, les services jouent un rôle essentiel dans la promotion de l'instrument (par exemple, Savoie).

On distingue deux grands objectifs assignés au PDESI : sport et tourisme. A partir de là, la prise en charge matérielle de l'élaboration du document relève de deux tendances fortes. Pour certains départements, le PDESI est conçu comme un document à finalité essentiellement sportive et c'est donc logiquement les services chargés du sport (par exemple, Côte d'Or) et quelques fois même des sports de nature qui l'élaborent (par exemple, Côte d'Armor, Ardèche).

Pour d'autres départements, le PDESI constitue un élément d'une politique plus complexe. Dans ce cas, pour ce qui est de la réalisation matérielle du plan, deux hypothèses se présentent. Son élaboration peut être confiée au service sport, avec des déclinaisons dans d'autres politiques publiques ou en lien avec d'autres acteurs (par exemple, Bas-Rhin, collaboration avec le mouvement sportif). D'autres services peuvent, sinon, affirmer d'emblée le rôle transversal de la politique sportive et notamment le service touristique (par exemple, Savoie) ou le service en charge de l'environnement (par exemple, Alpes-Maritimes).

³¹ V. *infra*.

³² Par ex., les zones d'aménagement concerté, ZAC, art. L. 311-1 s., c. urb.

³³ Art. L. 311-1 s. et R. 311-1 s., c. sport.

C) Les règles et usages des sols et la portée normative

La délimitation des sites à inclure dans le document est une étape délicate (1), au terme de laquelle les modalités juridiques de la maîtrise des sols (2) et de leur gestion (3) doivent être définies.

1) Les espaces visés

La notion d'ESI est suffisamment vague pour conférer aux décideurs publics une marge d'appréciation assez large. Ainsi, certains départements les définissent strictement, en ne retenant que des fractions foncières directement utilisables (par exemple, Côte d'Or). D'autres optent pour une conception extensive et inscrivent, non seulement l'ensemble des parcelles concernées, mais aussi les accès, les parkings, etc. Ce choix est sans doute le plus compatible avec une approche transversale qui intègre, au-delà du site sportif, les impacts indirects de l'activité.

2) Les modalités juridiques de maîtrise des sols

Une fois arrêtée l'emprise de l'ESI, les modalités de mobilisation des sols doivent être définies. L'outil le plus utilisé, directement visé par les textes et qui constitue la norme, est le conventionnement (par exemple, Côte d'Or, Alpes-Maritimes, Côtes d'Armor). Il peut être mis en œuvre, aussi bien avec des personnes privées, qu'avec des personnes publiques (par exemple, Bas-Rhin). Il semble que, dans ce dernier cas, le conventionnement puisse concerner aussi bien leur domaine privé, que leur domaine public. Pourtant, le conventionnement sur le domaine public peut sembler hasardeux au regard de l'obligation de mise en concurrence pour les mises à disposition du domaine public³⁴. Aussi, d'autres départements ont-ils opté pour des solutions de droit public plus classiques, telles que les autorisations d'occupations temporaires du domaine public, les délibérations des personnes publiques concernées et les arrêtés. Mais, tout cela reste relativement flou.

Une analyse plus précise des techniques employées serait néanmoins nécessaire, ceci d'autant plus que la mise à disposition du domaine public est, depuis l'ordonnance du 19 avril 2017³⁵, soumise à une obligation de mise en concurrence pour les activités économiques³⁶. Cette solution, influencée par le droit communautaire, pourrait être étendue à l'ensemble des propriétés des personnes publiques. La sécurité juridique imposerait de vider cette difficulté, avant que ne survienne une mise en cause générale des pratiques actuelles de mise à disposition du domaine public. On peut penser que ce type de problème pourrait se poser par exemple s'agissant des concessions d'usage du domaine public fluvial (par exemple, sur le

³⁴ Art. L. 2122-1-1, CGPPP et v. *infra*.

³⁵ Ordonn. n°2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

³⁶ « *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* », art. L. 2122-1-1, CGPPP.

Rhône) ou aux propriétés du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres qui sont classées comme domaine public par la loi³⁷.

Le domaine de la personne publique peut être originel ou être avoir été créé spécialement en vue du développement des activités sportives. Le département peut choisir d'acquérir les propriétés intéressantes, selon les techniques de droit commun. Il peut aussi recourir au droit de préemption conféré par la classification en « espace naturel sensible³⁸ » (ENS), auquel cas la taxe d'aménagement peut financer l'opération³⁹, ou se faire déléguer son droit de préemption par une autre personne publique (par exemple, droit de préemption des SAFER, droits de préemption en matière forestière).

3) La gestion

Certains départements ne s'immiscent pas dans la maîtrise foncière et se limitent à contrôler que des conventions, éventuellement orales, existent avec les propriétaires privés, garantissant effectivement l'usage et la pérennité des sites. Le contrôle vise à s'assurer qu'il n'y ait ni conflit, ni refus avéré des propriétaires (par exemple, Savoie). De manière plus générale, les départements interviennent de façon variable dans la conception des sites. Celle-ci peut être impulsée directement par le département ou être co-élaborée avec des partenaires publics (par exemple, EPCI des Côtes d'Armor) ou privés (mouvement sportif, personnes privées porteuses de projets). L'utilisation de l'un des deux systèmes peut dépendre de la nature de la maîtrise foncière. Par exemple, le département des Côtes d'Armor confie la gestion des ESI aux EPCI, sauf pour les ENS qu'il gère directement. Dans la quasi-totalité des cas, la signalétique est à la charge du département, l'entretien pouvant quant à lui incomber à différents partenaires.

4) La valeur normative du PDESI

Le PDESI n'a pas de portée réglementaire directe. Une telle affirmation doit toutefois être nuancée. D'abord, en réalité, il peut avoir des effets de droit. C'est le cas notamment lors de la fusion entre le PDIPR et le PDESI. Le document ainsi réalisé sera soumis aux dispositions contraignantes du premier et particulièrement à la nécessité de proposer des itinéraires de substitution lors de la suppression des chemins ruraux⁴⁰. De même, la réglementation relative à l'usage des ESI peut contenir des dispositions réglementaires. Ainsi, l'ouverture des sites, comme leur fermeture, peut être limitée dans le temps ou dans l'espace par un arrêté municipal ou préfectoral (par exemple, Côte d'Armor, pose d'éco-compteurs pour limiter l'affluence sur le site de Cap Fréhel lors des grandes manifestations, telles que le départ de la Route du Rhum). Enfin, dans certains espaces, de la volonté des pouvoirs publics, les dispositions relatives aux ESI peuvent devenir contraignantes (par exemple, parc national du Mercantour, parc national du Lubéron).

³⁷ Art. L. 322-9, c. environn.

³⁸ Art. L. 113-8, c. urb.

³⁹ Art. L. 113-10 s., c. urb.

⁴⁰ Art. L. 361-1, c. environn.

Ensuite, les effets indirects du PDESI peuvent être réels. Ainsi, des dispositions relatives à l'exercice des sports de nature peuvent être inscrites dans les documents d'urbanisme, par le biais du « porter à connaissance⁴¹ » en particulier. Elles acquièrent alors, *ipso facto*, les caractères des règles urbanistiques, dont leur opposabilité. Il y a sans doute là un vaste champ à défricher pour développer et pérenniser les sports de nature (par exemple, emplacement réservé pour l'accès, zonages spécifiques au PLU).

Quoi qu'il en soit, en dépit de ces excroissances réglementaires, qui sont loin d'être négligeables, les documents de planification sportive sont vus par les acteurs comme des guides de bonne conduite, des chartes, des documents d'orientation, des labels, c'est-à-dire comme des documents dépourvus de portée normative (par exemple, Côte d'Armor). Ils n'en produisent moins des effets de droit, quelle que soit par ailleurs la nature juridique des règles. Cette situation n'est pas inconnue dans l'ordre juridique⁴². Si l'on prend en compte l'ensemble de ces éléments, on pourrait considérer que les PDESI, lorsqu'ils atteignent un certain degré d'efficacité, relèvent de ce « droit mou » ou « droit souple », qui semble constituer l'un des marqueurs de la modernité⁴³. Il ne faut donc pas sous-estimer l'importance du dispositif.

5) La concertation

Il n'est jamais fait état d'une concertation, au sens que ce terme a acquis en droit de l'urbanisme, en droit de l'environnement et dans le *corpus* constitutionnel lié à l'article 7 de la charte de l'environnement⁴⁴, dans les réponses à l'enquête ou dans les documents consultés. Dans aucun des cas, la diffusion large et publique de l'information n'est garantie, pas plus que la participation du public au sens plein, c'est-à-dire tout au long de la procédure de classement de l'ESI.

La concertation est comprise comme la simple consultation des parties intéressées dans le cadre de la CDESI. Cette procédure traditionnelle de l'action publique, la consultation, leur apparaît comme suffisante et l'enjeu est de lui conférer le maximum de dynamisme et de représentativité. En pratique, la CDESI est le plus souvent composée de trois ou quatre collèges⁴⁵. Certains départements cherchent à affiner leur communication, en créant des sites

⁴¹ Le « porter à connaissance », ou note d'enjeux, consiste à communiquer des informations et des analyses sur les projets et sur les enjeux propres à la collectivité émettrice, à la personne compétente pour élaborer le document. Il peut alors faire état de l'existant (ESI, plans sportifs) et de la politique locale en matière de sports de nature, v. art. L. 132-1, c. urb. et v. K. Sontag, F. Roux, « *Planification sportive et planification urbaine : quelle coordination pour l'usage des espaces naturels ?* », *op. cit.*

⁴² Tel a été le cas des « zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique » (ZNIEFF), art. L. 411-5 A, c. environn.

⁴³ Conseil d'Etat, « *Le droit souple* », Etude annuelle 2013, Doc. fr.

⁴⁴ « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », L. constit. n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

⁴⁵ V. aussi art. R. 311-1, c. sport.

internet, des brochures ou des guides à l'usage du grand public (par exemple, Dordogne, Pas-de-Calais).

6) L'environnement

Les textes ne prévoient rien en termes d'évaluation environnementale. Cette lacune pouvait apparaître comme douteuse au regard du droit européen, qui impose une telle évaluation pour les plans et les programmes⁴⁶. Le Conseil d'État, saisi de la question, a cependant considéré que l'inapplicabilité de l'obligation d'évaluation était justifiée par l'absence de portée normative du PDESI, qui n'est donc pas un plan au sens de la directive⁴⁷. Bien que n'étant pas totalement convaincant, ce positionnement n'en constitue pas moins le droit positif⁴⁸.

Il peut cependant exister une obligation pour le département de réaliser une étude d'impact, qu'elle provienne d'une législation parallèle ou d'une initiative locale. Le premier cas correspond notamment aux ESI situés dans les zones classées Natura 2000, un classement qui entraîne l'obligation de réaliser une évaluation environnementale⁴⁹. Tous les départements étudiés se soumettent à cette obligation. De larges portions de territoires peuvent être concernées par la mesure, comme les littoraux des Côtes d'Armor qui sont couverts à 80% par des sites Natura 2000. D'autres législations, celle relative aux parcs nationaux en particulier, imposent aussi une évaluation environnementale⁵⁰.

Le second cas est celui dans lequel une décision locale impose l'évaluation. Ainsi, des arrêtés préfectoraux instituent une telle obligation (par exemple, Dordogne). Certaines CDESI l'imposent aussi dans le dossier d'inscription des ESI (par exemple, Pas-de-Calais, Dordogne). Le cadre, les problématiques prises en compte et le degré de finesse de l'étude peuvent être discutés en amont avec les partenaires publics (DREAL, DDTM, ONF, parcs), ce qui peut conduire à adopter des mesures spécifiques comme les compteurs de fréquentation, précieux dans les milieux sensibles (milieux humides, littoral, par exemple Cap Fréhel). L'étude elle-même peut être réalisée en interne ou être externalisée. Les départements font alors appel à des associations naturalistes, à des associations spécialisées (par exemple, Hérault, associations de spéléologie et de nautisme) ou à des bureaux d'études.

Parfois, le département impose la réalisation d'évaluations environnementales aux porteurs de projets (par exemple, Pas-de-Calais). De telles évaluations sont destinées à révéler l'impact du

⁴⁶ Dir. 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁴⁷ CE, 26 juin 2015, n°360212, *Fédération Nationale de l'Environnement* : « considérant que les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée, prévus par l'article L. 361-1 du code de l'environnement, et les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, prévus à l'article L. 311-3 du code du sport ne sont pas susceptibles, eu égard à leur objet et à leur portée, d'avoir une incidence notable sur l'environnement au sens du 2° du I de l'article L. 122-4 du code de l'environnement ; qu'ils n'entrent pas non plus dans le champ de ses 1° et 3° ».

⁴⁸ V. K. Sontag, F. Roux, « *Planification sportive et planification urbaine : quelle coordination pour l'usage des espaces naturels ?* », préc.

⁴⁹ Art. L. 414-4, c. environn.

⁵⁰ V. art. R. 122-17, c. environn.

projet sur la biodiversité, sur l'eau, sur la faune, sur la flore, etc. et doivent conduire à des solutions de protection visant à éviter les atteintes à l'environnement, à les réduire et à les compenser⁵¹. Dans la dernière période, le juge administratif a d'ailleurs opté pour un contrôle plus rigoureux des mesures compensatoires des atteintes à l'environnement, celles-ci devant être réelles et proportionnées⁵².

Dans un souci de prise en compte globale des incidences et de protection de l'habitat des espèces, au sens de la directive de 1992⁵³, certains départements commandent des études dépassant le périmètre strict du site. De même, certaines études prennent en considération l'ensemble des activités sur un site, afin de mesurer plus précisément les impacts cumulés sur l'environnement. Selon certains techniciens, les évaluations environnementales permettent aussi d'identifier les conflits d'usages et de les prévenir (par exemple, Côte d'Armor).

Enfin si, le degré de précision des études environnementales réalisées et les modalités de protection prescrites s'avèrent satisfaisantes, il n'en va pas de même de l'accessibilité du public à ces informations et plus largement de leur publicité. En effet, ces études demeurent largement confidentielles. Elles sont souvent conçues comme des éléments d'information des différents services administratifs et intervenants au projet. Elles sont ainsi, semble-t-il, systématiquement jointes à la demande d'inscription. Leur accessibilité, par le public en particulier, reste cependant limitée.

Certains départements prévoient, par exemple, de ne les fournir que sur demande des usagers (par exemple, Hérault). L'insuffisance en matière de publicité est sans aucun doute liée à l'absence de concertation au sens plein du terme et constitue l'une des limites du système. Pourtant, les documents de planification et les études préparatoires (fréquentation, opportunité, risques, etc.) constituent une source d'information précieuse pour le public, c'est-à-dire la masse des pratiquants, ainsi qu'un cercle plus large et diversifié d'acteurs (par exemple, propriétaires, autres usagers des sites, associations de défense de l'environnement, professionnels, etc.).

D) Bilan

Finalement, l'analyse du contenu des PDESI montre une situation très contrastée. Ainsi, de nombreux départements se sont abstenus d'utiliser l'instrument, alors que d'autres l'ont utilisé *a minima*, en fonction de leurs besoins (par exemple, Bas-Rhin). Dans certains cas, les finalités de la planification ont évolué dans le temps, généralement en se diversifiant (par exemple, Ardèche). Parfois, le PDESI a été utilisé pour affirmer les compétences du département à une époque où celui-ci était contesté (par exemple, Alpes-Maritimes). Dans d'autres cas, les CDESI ont permis aux départements de développer des politiques audacieuses, qui ont abouti à transformer le document, en lui donnant une visée de

⁵¹ V. aussi art. L. 110-1, c. environn.

⁵² V. CE, n°410917 et n°411030, 9 juill. 2018.

⁵³ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

développement d'une politique sportive et d'aménagement du territoire (par exemple, Dordogne).

En revanche, certainement pour des raisons multiples, toutes les potentialités des législations parallèles pouvant concourir à l'affirmation des sports de nature ne semblent pas être utilisées (par exemple, création de servitudes, modalités diverses d'utilisation des domaines public et privé des personnes publiques). Ce constat conduit à proposer une évolution du droit applicable aux plans sportifs, fondée sur deux axes différents et complémentaires.

D'abord, il serait possible de renforcer la présentation des documents, la concertation et l'évaluation environnementale. Ensuite, des modifications limitées de la législation pourraient être envisagées, telles que la possibilité de faire des ESI sensibles, pour des raisons à déterminer (environnementale, en termes de fréquentation, etc.), des instruments opposables, ce qui impliquerait une phase de concertation et de mise à disposition du public. La création de servitudes, comme en matière d'urbanisme, pour l'accès ou pour l'utilisation des sites serait une autre possibilité. Enfin, on peut penser à des modifications du code de l'urbanisme et du code général de la propriété des personnes publiques, quant à la mise à disposition du domaine des personnes publiques à des fins sportives.