

Quelle gouvernance se dessine aujourd'hui pour les activités de pleine nature en France?

SYNTHESE BIBLIOGRAPHIQUE

Emmanuelle Vernay

DANS LE CADRE D'UN STAGE DE FIN D'ETUDES D'INGENIEUR EN DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU
CONSEIL GENERAL DU FINISTERE | MAI 2016

Introduction	2
1. Une notion de développement territorial plurielle et dépendante du facteur humain	3
1.1. Le territoire: une notion de forme multiple	3
1.2. Des modèles de développement différents selon l'éthique des acteurs.	4
1.3. Les outils du développement: entre règlementations et management .	7
2. Des systèmes d'acteurs mouvants.....	9
2.1. Des acteurs au nombre croissant et aux motivations variées.....	9
2.2. Des compétences changeantes au gré des réformes territoriales	11
2.3. Une organisation des acteurs en système	12
3. Des projets territoriaux aux configurations variées, à inscrire dans une dynamique innovante et globale	14
3.1. Des projets territoriaux qui s'organisent selon des configurations diverses.....	14
3.2. La place de l'innovation dans les projets de territoire	16
3.3. La nécessaire intégration des projets dans une stratégie globale	17
Conclusion	19
Bibliographie.....	20

Introduction

Les activités de pleine nature étaient il y a encore quelques années réservées à une élite sportive et sociale, et se pratiquaient dans une nature sauvage, souvent dans des territoires isolés où la société humaine avait du mal à s'implanter et à être viable. Mais depuis le début du 20^{ème} siècle, avec l'apparition des congés payés, le développement des transports et d'une philosophie de « bien-être » et de « retour aux sources », on assiste à la démocratisation des pratiques de pleine nature. Cependant, comme tout domaine naissant, la question de la gouvernance s'est rapidement posée, notamment dans un pays attaché à la notion de propriété foncière privée. Les acteurs qui se sont occupés de la gestion de ces activités ont évolués, leurs missions aussi. Aujourd'hui, le domaine des activités de pleine nature est en recherche de rationalisation. Ces activités s'inscrivent progressivement dans des réflexions plus globales, la notion de projet continue à s'affiner, tandis que les acteurs sont confrontés à des réformes d'organisation territoriale ayant pour objectif de clarifier leur organisation. Nous allons, à travers une démarche de synthèse bibliographique, tenter de comprendre où en est aujourd'hui la réflexion sur l'évolution de la gouvernance des activités de pleine nature. En partant du principe qu'elles s'inscrivent dans une démarche de développement territorial, grâce à des acteurs organisés en système et menant des projets de territoire, nous allons montrer qu'il est aujourd'hui impossible en France de définir une gouvernance unique, tant les notions de développement territorial, de système d'acteurs et de projet sont diverses. Cependant, au fil de cette synthèse, nous montrerons que certaines réflexions peuvent amener à proposer de nouvelles pistes pour faire évoluer ces gouvernances.

1. Une notion de développement territorial plurielle et dépendante du facteur humain

1.1. Le territoire: une notion de forme multiple

Aujourd'hui, plus des trois quarts de la population française vit en ville (INSEE, 2012). Ce mode de vie est souvent choisi pour ses avantages (travail, proximité des services), mais possède aussi des désavantages pour certains : stress, routine... (Javaudin, 2015 ; Florent, 2007). Une part de plus en plus importante de la population urbaine se retrouve en mal de ressourcement (Javaudin, Decaudain, 2015), et développe un besoin croissant de retour aux sources et de récréation (Briand et Dailliet, 2015). Ainsi, de nouvelles valeurs se définissent au sein de la société : le besoin de profiter de la vie et de satisfaire ses besoins immédiatement, la recherche d'un cadre de vie agréable et préservé, une quête d'authenticité, une attention portée à sa santé et à son équilibre physiologique, et un besoin accru de socialisation (Florent, 2007). Ces nouveaux besoins s'assouvissent le plus souvent grâce à un exode vers les milieux ruraux, ou par la pratique d'activités de pleine nature (Corneloup et Bourdeau, 2004), dans lesquelles on recherche liberté, autonomie, challenge et découverte.

Mais ce besoin de naturalité se heurte à d'autres attentes, presque toutes aussi partagées, et qui semblent à première vue paradoxalement opposées à cette recherche de naturel : dans leur pratique de la nature, beaucoup recherchent un sentiment de sécurité et des services de qualité (Florent, 2007), souvent indissociables d'aménagements et d'équipements.

Si les attentes de la population concernant la pratique de la nature sont variées, voire paradoxales, il en va de même pour les conceptions individuelles de la « nature ». La nature est un concept difficile à définir, tant il peut diverger selon les religions, les pays, les idéologies, les cultures et les imaginaires. Ces divergences de visions peuvent générer des controverses, voire des oppositions, notamment sur les thématiques de protection et d'aménagement (Corneloup et al, 2001).

A cette ambiguïté de définition de la nature s'ajoute la relativité de la définition de la notion de « lieu ». Le lieu, comparable à la notion de territoire, est une notion qui dépend de la culture, des liens sociaux qui le composent, des valeurs partagées, et à l'histoire singulière que chacun entretient avec ce territoire (Corneloup et al, 2001). On comprend alors que les identités territoriales puissent être perçues et vécues différemment selon les individus, et que la notion de développement territorial soit impossible à définir de façon unique.

1.2. Des modèles de développement différents selon l'éthique des acteurs

Les acteurs du développement territorial sont autant soumis à des conceptions subjectives du territoire sur lequel ils interviennent qu'à des conceptions subjectives du développement de ce même territoire. Selon une étude menée par J.Corneloup, M. Bouhaouala, C. Vachée et B.Soulé (2001), le positionnement des acteurs face au développement territorial fondé sur les activités de pleine nature dépend de leur rapport à la pratique sportive en elle-même, aux autres acteurs, et à la nature. Une très grande diversité de formes de développement est ainsi possible, selon le poids donné au patrimoine, à l'esthétisme, aux acteurs locaux, au relationnel et à l'identité du lieu. Cependant, les auteurs dégagent des formes remarquables de développement, autour desquelles s'organise le développement touristique :

- **Modèle républicain et anthropocentriste** : repose sur l'idée que la nature, domestiquée, est au service de la ville. L'utilité de la nature pour les urbains, considérée comme le « jardin de la ville », prédomine sur les enjeux écologiques et locaux. Les actions de gestion et de préservation s'inscrivent uniquement dans l'objectif de conserver la matière première de l'activité. L'exemple cité est celui des moniteurs d'escalade, pour qui la préservation des parois rocheuses tient surtout de la préservation de leur zone de travail et du confort des pratiquants.
- **Modèle technocratique et normatif** : Dans la gestion des espaces, la priorité est donnée à la législation, aux normes et aux procédures

techniciennes. Les actions sont pensées selon une logique de possession de la nature, sous la pression des textes et des normes. L'exemple cité est celui des institutions, qui ont le souci permanent de diminuer les risques de remise en cause de leur responsabilité en cas d'accident.

- **Modèle de l'éducateur républicain** : Légitime une forme d'encadrement qui repose sur l'éducation du touriste et du citoyen, en s'appuyant sur les vertus pédagogiques de la nature. La mission de l'éducateur est d'éloigner le pratiquant d'une pratique « consommatrice », pour l'amener vers une pratique plus « vraie » de la nature. L'exemple cité est celui des professeurs d'EPS, des animateurs de classes vertes, de la philosophie du Club Alpin Français ou encore les installations de sentiers d'interprétation.
- **Modèle du marketing des services** : L'important est de faire de l'argent dans un contexte très concurrentiel. La nature est embellie, la pratique mise en scène, pour satisfaire le « client-roi ». Cette démarche devient aujourd'hui la norme dans le management du loisir de nature, liée à l'augmentation de la part de privé dans les acteurs du tourisme. L'intérêt prône sur la passion et l'écologie. Ce modèle poussé à l'extrême, la nature devient un gigantesque parc d'attraction, où les prises de risques sont simulées.
- **Modèle entrepreneurial et logique productiviste** : l'objectif est d'améliorer la performance des entreprises et du secteur. La satisfaction du client et les aspects naturels sont instrumentalisés pour leurs fortes potentialités commerciales. La priorité est donnée à l'équipement et au confort, parfois au détriment des obligations réglementaires et/ou écologiques.
- **Modèle traditionaliste et conservateur** : Les formes de gestion des espaces de pratique sont souvent empruntées de conservatisme. La conservation des traditions, la maîtrise du pouvoir local, le respect des ententes et des anciens sont prédominants dans cette démarche. De fait, les aménagements et les produits commerciaux ne sont pas forcément de

grande qualité. L'exemple pris est celui de la plupart des écoles de ski françaises et de la compagnie des guides de Chamonix, qui tiennent à conserver les usages ancestraux et le fonctionnement patrimonial.

- **Modèle du développement local** : la valorisation de la nature est utilisée dans une perspective d'aménagement du territoire, de création d'emplois et de développement d'activités de proximité. Les activités sportives ne sont qu'un produit d'appel pour alimenter l'économie locale.
- **Modèle inspiré de l'écologie des profondeurs** : Ce modèle pousse à l'extrême la prise de distance vis-à-vis de la ville et de la consommation. Les activités sont pratiquées en gommant un maximum d'artifices, et la nature perçue comme ayant des droits inaltérables. Dans cette conception « puriste », la relation avec le client est fondée sur le partage d'une passion, et sur des relations amicales plus que commerciales. Le professionnel n'est alors pas dans la recherche de profit et de croissance.

Ces huit modèles peuvent se regrouper en trois macro-formes: institutionnelles et civiques, commerciales, locales. Les acteurs impliqués dans le développement territorial sont souvent porteurs de conceptions de développement différentes, ce qui peut, dans le meilleur des cas, conduire à une forme de développement où cohabitent différents modèles de façon équilibrée. Mais souvent, le recours à un médiateur est nécessaire pour faire cohabiter ces différentes conceptions qui peuvent être opposées.

D'autres réflexions viennent préciser les limites de certains de ces modèles, parmi les plus courants en France.

Aujourd'hui, si le modèle marketing semble être le plus répandu et le plus préconisé (Decaudin, Javaudin, 2015), il peut révéler quelques faiblesses. J.Corneloup et Ph. Bourdeau (2004) en montrent les limites en avançant que la mise en marché du secteur des activités de pleine nature reste relative. En effet, les activités de pleine nature sont souvent présentées comme étant en pleine marchandisation de masse. Les enjeux semblent considérables, aussi bien au niveau économique (pour les entreprises) qu'institutionnel (pour les fédérations)

ou encore territorial (pour les collectivités). Mais les bénéficiaires de cette marchandisation sont en grande majorité les fabricants et distributeurs de matériel, car toute pratique en nécessite. On peut alors affirmer que cette marchandisation est loin d'être totale, puisque la plupart des sites de pratique restent libres et gratuits, et que les activités de pleine nature les plus pratiquées s'inscrivent en dehors de toute prestation commerciale. La part commerciale des activités de pleine nature ne touche qu'une part seulement de la filière. Le modèle marketing, souvent prôné par les institutions du tourisme, se révèle donc insuffisant pour produire un capital local durable. En effet, si on considère que certains prestataires sont porteurs de valeurs fortes, on peut comprendre qu'ils veuillent modérer cette notion de « client-roi », en exprimant un besoin d'intervenir et de participer à la définition de l'attractivité de leur territoire et de la bonne pratique des activités (Corneloup et Perrin, 2009).

Le modèle technocratique et normatif trouve lui aussi ses limites, selon L.Florent (2007). Les outils déployés pour mettre en œuvre ce modèle favorisant mal le développement d'une synergie des acteurs autour du développement territorial, ce modèle semble être le moins adapté pour un développement territorial partagé et co-construit.

Ainsi, tous ces auteurs confirment la pluralité de la notion de développement territorial, mais soulignent aussi le fait que le développement territorial doit trouver son équilibre dans cette pluralité.

1.3. Les outils du développement: entre réglementations et management

Au niveau européen, via le projet « L'Europe 2020 » (Bedos, 2015), et au niveau national, une place importante est donnée à la notion de développement maîtrisé des activités de pleine nature. Cette notion s'entend comme un besoin de garantir l'accès aux sites de pratique en respectant les objectifs de préservation environnementale, sans compromettre l'exercice d'autres activités et dans le respect des droits de propriété. Pour cela, les départements s'appuient sur des outils spécifiques : le PDIPR, et plus généralement le PDESI.

Les résultats d'application de ces outils sont mitigés selon les territoires. Pour certain, l'application de ces outils a permis une construction identitaire des territoires ruraux, en réponse offensive à une expansion urbaine (Haschar-Noé, 2009) : en réhabilitant les chemins ruraux et en en faisant un « bien commun », les sentiers de randonnées ont pu se développer et participer à la maîtrise de l'espace péri-urbain. Grâce à ces outils, l'offre randonnée a pu être améliorée, via des aides financières ciblées sur les sentiers inscrits, ou encore par la pérennisation d'emplois sportifs (Falaix, 2012).

Certains auteurs soulignent que les PDESI et/ou PDIPR, tels qu'ils sont appliqués dans la majorité des départements aujourd'hui, ne contiennent aucune notion de développement maîtrisé, mais relève plus d'outils au service de l'attractivité touristique et du développement local (Falaix, 2012). Pour L.Florent (2007) au contraire, le PDIPR contribue peu à la construction territoriale, à cause de plusieurs défauts constitutifs : d'une part, la rédaction du texte de loi le définissant manque de précision sur la répartition des compétences institutionnelles concernant la randonnée. Cette mauvaise définition des compétences entraîne inévitablement une superposition des réseaux d'itinéraires trop abondants (chacun étant autorisés à ouvrir des sentiers), nuisant à la lisibilité de l'offre. D'autre part, cette démarche ne s'inscrivant pas dans une logique de mise en synergie des acteurs, ces derniers entrent inévitablement en concurrence pour la valorisation de leurs territoires locaux. Ces concurrences nuisent au bon fonctionnement du territoire et à la pérennisation des sentiers, chaque commune étant tentée de n'entretenir que les sentiers qui lui appartiennent.

En plus des concurrences entre territoires locaux, le caractère descendant de la démarche (des départements vers les communes) donne aux acteurs locaux un sentiment d'exclusion, qui provoque un certain désengagement de ces derniers vis-à-vis soit de l'inscription de leurs sentiers au PDIPR, soit à l'entretien de ces sentiers. Enfin, le PDIPR étant une compétence obligatoire pour les départements, certain la vivent comme une charge de travail dont ils ne saisissent pas l'importance, ce qui entraîne des délais de travail trop longs pour garantir la réussite de la politique. De fait, le fonctionnement institutionnel est souvent jugé insuffisant (Corneloup et al, 2007): lenteur des démarches administratives,

absence et méconnaissance de la culture marketing, priorité donnée à une approche technicienne et imitative, approche élitiste et spécialisée des pratiques touristiques, cloisonnement culturel des démarches, âge des décideurs et manque d'ouverture scientifique... sont autant de facteurs qui bloquent les projets de développement territorial.

Outre l'application de plans départementaux par les institutions, le développement s'appuie sur le management des acteurs et des entreprises. Souvent défini comme une « boîte à outils », il s'avère que le management dans le domaine des activités de pleine nature soit très lié au facteur humain. Il ne peut se réduire à des actions économiques, techniques et politiques. La rationalité des managers est multiple, puisqu'elle dépend de l'utilité de l'action, mais aussi et surtout des valeurs, de la vision du monde, de la culture et de l'identité du manager.... Autant de critères qui expliquent qu'il ne puisse exister un seul mode de gestion des activités de pleine nature (Corneloup et al, 2001).

Aujourd'hui, le cadre juridique global est répandu, et cohérent. Il assure reconnaissance légale, éligibilité aux aides de maintenance, et définition des usages. Même s'il constitue un outil contraignant pour beaucoup d'acteurs, son utilité n'est plus à démontrer pour la protection et la préservation (Decaudain, 2015). Cependant, ces outils juridiques peuvent être considérés comme un frein au développement local, et c'est ici que le management humain et des savoirs prend de son importance, pour construire des systèmes d'acteurs solides et fonctionnels.

2. Des systèmes d'acteurs mouvants

2.1. Des acteurs au nombre croissant et aux motivations variées

La pratique des activités de pleine nature a connu une forte augmentation depuis les années 1970, surtout pour les activités pédestres. A leurs origines, les activités pédestres étaient uniquement gérées par les associations, qui se battaient pour préserver les chemins du remembrement. Faisant pression sur l'Etat, les associations ont obtenu la mise en place du PDIPR, confié aux départements. Aujourd'hui, le fonctionnement PDIPR repose essentiellement sur le triptyque « Conseil Départementaux, associations, communes ».

Seulement, la prise de conscience récente sur l'intérêt du développement local, et l'imprécision de la loi de 1983 sur la répartition des compétences des activités de pleine nature ont été deux facteurs qui ont conduit à une forte augmentation du nombre d'acteurs réellement impliqués dans les activités de pleine nature, et notamment la randonnée. Aujourd'hui, les Pays, les Parcs Naturels Régionaux, les intercommunalités, les associations, les communes, l'ONF, ou encore les établissements publics interviennent sur les réseaux de sentiers, avec plus ou moins de cohérence, réduisant de fait la lisibilité de l'offre. (Florent, 2007)

On peut alors se demander quelles sont les motivations de ces acteurs. Pourquoi un tel engouement pour les activités de pleine nature ?

La première motivation citée est en général une motivation économique. La majorité des acteurs semblent avoir pris conscience de l'importance des retombées économiques possibles, surtout grâce à l'itinérance ou les séjours touristiques. Ces activités peuvent aussi justifier un développement grâce à des impacts indirects : dynamisation du BTP, maintien des commerces et services de proximité, création d'emploi... (Florent, 2007)

Mais il semble que les intérêts plus profonds se trouvent dans la recherche de profits symboliques et identitaires (Haschar-Noé, 2009). Développer l'offre d'activité de pleine nature, c'est favoriser la construction et l'affirmation de son territoire. C'est fédérer les acteurs autour d'une thématique qui fait l'unanimité, et c'est contribuer à améliorer et promouvoir l'image de son territoire. (Florent, 2007)

Pour les collectivités locales, la gestion des activités de pleine nature permettrait de contrôler son espace, l'usage qu'on en fait et l'urbanisation. C'est aussi une prise de compétence qui leur donne le sentiment de s'affirmer par rapport aux Départements, aux Régions et à l'Etat.

Pour les Départements, on constate que dans un contexte qui insiste sur leur mutation, voire leur suppression, garder la compétence sur les activités de pleine nature permettrait de légitimer leur rôle dans les politiques d'aménagement et de développement territorial (Honta, 2008).

Enfin, pour les prestataires privés, s'impliquer dans ce développement répond à leur recherche d'indépendance, d'accomplissement, de possibilité de vivre de sa passion, et d'améliorer leur rapport avec le territoire (Corneloup et al, 2001).

Ainsi, chacun trouve des motivations différentes de s'impliquer dans le développement des activités de pleine nature. Mais toutes ces motivations se rejoignent autour d'un intérêt central : le développement de la territorialisation.

2.2. Des compétences changeantes au gré des réformes territoriales

Après une prise de conscience de l'échec des politiques centralisées de l'Etat, les réformes territoriales successives ont permis un passage d'une logique de guichet, où, dans l'esprit d'une politique descendante, les collectivités locales attendaient de recevoir des subventions de l'Etat pour se lancer dans des projets, à une logique de projet, où la politique ascendante permettait aux collectivités locales d'être moteur de leurs projets afin de recevoir des subventions des échelons supérieurs. Depuis les nouvelles dispositions législatives prises en France, avec pour objectif de structurer le développement des activités de pleine nature, on assiste à l'augmentation de l'implication des communes et intercommunalités (Florent, 2007). De plus en plus, les EPCI prennent les compétences « tourisme », « randonnée », ou encore « aménagement », et sont de fait de plus en plus impliquées dans la gestion et la promotion des sites de pratique.

Ces nouveautés dans l'organisation territoriale ont pour conséquence de perturber le jeu d'acteurs qui était jusqu'à présent en place. Aujourd'hui, on assiste à un effacement progressif du monde associatif dans la démarche PDIPR. Celles-ci ne sont plus consultées que pour leur expertise technique ou la main d'œuvre de gestion (Le Bellec, 2015). De plus, ces réformes contribuent à accentuer les rivalités déjà anciennes entre la Région et le Département. En effet, ces lois valorisent les couples « Pays-Région » et « Agglomération- Région », mettant ainsi les Départements à l'écart (Honta, 2008). On assiste alors à des politiques offensives de la part des Départements, qui souhaitent conserver leur part de gouvernance des activités de pleine nature. Enfin, si le secteur public semble prendre surtout en charge le cadre de pratique, ce sont les acteurs privés qui proposent les pratiques en elle-même. (Decaudain, 2015). Le secteur privé est

souvent défini comme moteur, voire innovateur, et on constate que l'initiative privée précède souvent la prise de conscience des institutionnels, qui « semblent prendre le train en marche » (Fontugne, 2004).

Aujourd'hui, des questions se posent quant à la délimitation des territoires de travail. De plus en plus, les territoires administratifs, dont le découpage est issu de la Révolution Française, est abandonné dans les projets au profit des territoires « vécus », plus en adéquation avec les espaces de cohérences culturelles et sociales (Florent, 2007).

2.3. Une organisation des acteurs en système

Nous avons vu qu'autour de la thématique des activités de pleine nature s'organisaient plusieurs types d'acteurs. Cette organisation peut être définie de « système », dans le sens où chaque acteur représente un secteur, et que ce système est animé de liens inter et intra sectoriels. Jusqu'à présent, en France, le « rando-système » prédominant était celui du PDIPR, reposant essentiellement sur trois acteurs forts : le Conseil Départemental, les associations et les communes. Mais depuis la réforme de l'intercommunalité, et les avancées de la décentralisation, de nouvelles formes de « rando-systèmes » ont émergées, pour répondre au besoin de territorialisation que ne satisfait pas le système PDIPR.

L.Florent (2007) distingue deux modèles de « rando-système » qui se sont développés ces dernières années :

- Le rando-système partenarial : Les collectivités locales construisent leur propre politique de randonnée, mais travaillent en partenariat avec le Conseil Départemental et les associations.
- Le rando-système autonome : présente une rupture entre les acteurs, chacun travaillant seuls en rejetant la politique départementale.

En étudiant le fonctionnement de ces trois grands modèles de systèmes, il semble que, de par le caractère descendant de la démarche, l'absence de réalité identitaire du territoire départemental, et le manque de dynamisme du Conseil Départemental dans les démarches, le système PDIPR freine la territorialisation. Cependant, si le rando-système partenarial semble être le système qui favorise le plus le développement de la territorialité, ce système n'est pas applicable partout,

car bien souvent, en pratique, les acteurs locaux préfèrent se détacher de l'institution départementale. Enfin, le rando-système autonome ne fonctionne que dans des territoires très précis où les activités de pleine nature sont ancrées depuis longtemps dans la culture locale.

Si les trois rando-système visibles en France présentent tous des limites flagrantes, il semble pertinent proposer un nouveau fonctionnement. L.Florent (2007) s'inspire pour cela des systèmes allemands et finlandais, pour déterminer des éléments clés de réussite d'un rando-système. Ainsi, il semble se vérifier que la démarche ascendante est la plus adaptée, si elle est organisée autour d'un acteur unique fédérateur, au sein d'un territoire identitaire.

De plus, on peut remarquer que l'inscription de la politique randonnée dans une politique plus globale, la participation des populations locales, et la mise en place d'une logique qualité favorisent le bon fonctionnement d'un système. Si un nouveau système se construit autour de ces principes, en prenant en compte la nouvelle donne territoriale, il s'appuiera alors non plus sur le Conseil Départemental, mais sur les acteurs locaux et identitaires que sont les PNR, les Pays, et les communautés d'agglomération. Le Conseil Départemental restera cependant en charge de la gestion administrative et juridique des sentiers via le PDIPR dont l'utilité n'est plus à démontrer. Le concept d'acteur unique coordonnant tout le système serait appliqué par la mise en place d'un comité de pilotage, pour favoriser la co-construction d'une politique commune au sein de comité technique regroupant différents acteurs de manière régulière.

Cependant, la question se pose pour les territoires ne possédant pas de découpage reposant sur les Pays, communautés d'agglomération, ou encore PNR. Il semble que dans cette situation, le système PDPIR soit le seul système applicable.

3. Des projets territoriaux aux configurations variées, à inscrire dans une dynamique innovante et globale

3.1. Des projets territoriaux qui s'organisent selon des configurations diverses

Jusqu'aux débuts des années 90, les territoires ne définissaient pas de stratégie et leur développement reposait essentiellement sur un enchaînement de projets peu rationalisés. Depuis quelques années, la tendance est de rationaliser le développement en définissant des secteurs et activités stratégiques, des objectifs à atteindre et des ressources locales utilisables, pour construire un projet territorial. Comme cette façon de faire est partagée par le plus grand nombre, J. Corneloup, P. Mao et Ph. Bourdeau (2007) se sont interrogés sur cette notion de projet de territoire.

Pour avoir de la valeur, un bon projet de territoire doit s'appuyer sur un diagnostic, anticiper le futur proche et répondre aux enjeux territoriaux tout en prenant en compte les tendances d'évolutions des secteurs. Cependant, même en répondant à tous ces critères, la définition de ces programmes d'action peut cependant provoquer des tensions voire des conflits, car ils peuvent impliquer des réorganisations de jeux de pouvoir entre les acteurs.

Dans le contexte actuel de décentralisation, la gestion des territoires va vers une plus grande autonomie accordée aux différents acteurs engagés dans les projets. Ainsi, la démarche de projet encourage le passage d'une gestion linéaire et hiérarchique (prédominance des acteurs politiques) à une gestion transversale et horizontale (implication de nouveaux acteurs).

Actuellement dans une société qui se complexifie, la gestion de projet doit prendre en compte plusieurs facteurs : l'ouverture internationale, le développement de la technologie, une nécessité de réactivité aux changements rapides, de singularisation face à la concurrence, et une conception des activités plus tournée vers le client et le service. La manière de penser le territoire se tourne vers une plus forte combinaison public-privé-associatif, en favorisant des procédures contractuelles et combinatoires.

Malgré une définition générale, il existe plusieurs façons de concevoir et de mener un projet territorial. Les différences existant entre ces diverses configurations ne sont pas uniquement techniques, mais reposent aussi sur des manières de concevoir le développement.

- **Configuration fonctionnelle** : La plus classique et inspirée des modes de développement passés. Elle peut se décliner en deux démarches :
 - Démarche structurelle : approche souvent analytique, élémentaire et technicienne, parfois politicienne, qui est la moins engagée dans la culture de projet, même si elle est utile dans l'évaluation de la faisabilité structurelle du projet. Cette démarche, administrative, financière, juridique et institutionnelle, est surtout utilisée par les collectivités territoriales, par exemple via les PDESI ou PDIPR.
 - Démarche axiologique : approche qui favorise une orientation de développement en fonction de valeurs et conceptions politiques affirmées. Cette démarche se retrouve à travers des actions telles que les agendas 21, les pratiques écotouristiques, les politiques favorisant d'action sociale...

- **Configuration marketing** : le territoire est pensé comme un ensemble de services destinés à satisfaire la clientèle et favoriser la consommation. Le projet de territoire consiste à améliorer la qualité de ces services, pour se démarquer de la concurrence. Ce type de projet peut se décliner selon trois tendances :
 - Projet s'appuyant sur du marketing stratégique : les porteurs de projet appliquent les différents outils du marketing (positionnement, attaque, compétitivité...) en se fondant sur un diagnostic territorial et commercial.
 - Projet valorisant la démarche qualité : ces projets prennent comme référence les normes de certification, labélisation, normes ISO. L'utilisation des études de satisfaction ou d'audits est fréquente pour évaluer la réussite de ces projets.

- Projet se reposant sur le fonctionnement de l'organisation : l'objectif est d'améliorer les services en étudiant les liens entre acteurs et publics, les discours, les logiques professionnelles, les pratiques...
- **Configuration territorialisée** : Le système touristique se construit autour de liens, de divergences, voire de conflits, dans la manière de penser les orientations touristiques. Le projet va puiser ses ressources dans le management des savoirs, le développement des réseaux et la constitution de groupes de réflexivité.
- **Configuration culturelle** : Cette dernière configuration favorise la prise en compte du marquage et de l'univers culturel du territoire. Le projet repose sur l'amélioration de la qualité du système culturel pour améliorer l'attractivité (à travers la symbolique, le signifié, le référent géographique). On accorde de l'importance à la valeur sociale, idéologique et culturelle dans les liens entre acteurs et les publics. La méthode de projet repose en amont sur l'étude des ressources culturelles du territoire.

Ainsi, la façon de mener les projets dépend des formes d'actions privilégiées, des ressources locales, mais aussi des visions cognitives des acteurs. On se rend compte que la configuration fonctionnelle est aujourd'hui largement insuffisante pour penser le futur. Les auteurs avancent qu'un bon projet doit se situer au carrefour de ces quatre formes, en redonnant de la valeur à l'humain et au management culturel, pour répondre efficacement aux enjeux de demain.

3.2. La place de l'innovation dans les projets de territoire

Dans ce contexte de concurrence entre les territoires, de multiplication des acteurs impliqués dans la gestion des activités de nature, et la définition progressive de projets de territoire de configurations très diverses, on peut se demander quelle place est donnée à l'innovation. Il semble qu'en premier lieu l'innovation soit vue comme un facteur de distinction (Decaudain, 2015), qui pèse alors dans la balance de l'attractivité territoriale, que ce soit pour les touristes mais aussi pour les porteurs de projets qui viendront dynamiser le territoire (Corneloup et Perrin, 2009).

Mais d'où vient cet esprit d'innovation qui peut devenir une vraie ressource pour le territoire ? Il faut d'abord préciser que l'innovation peut se retrouver dans des domaines très variés, aussi bien dans les pratiques, dans les services, dans les produits d'aménagement, ou encore dans la logistique (Corneloup et Perrin, 2009). On pourrait penser que l'innovation ne tient qu'à la présence d'individus capables d'investir de nouvelles idées dans leurs activités et réflexions, mais il s'avère qu'il existerait des ressources territoriales spécifiques qui seraient, elles aussi, à l'origine de cette dynamique d'innovation. Pour favoriser l'innovation sur son territoire, il semble important de disposer d'un environnement favorable à la réflexion et à la production d'idée novatrice, d'être dans une logique de développement de l'intelligence collective et de management des savoirs, mais surtout, d'encourager ces émergences d'idées par des accompagnements et des sollicitations.

Ainsi, pour qu'un territoire possède des acteurs innovants, il ne s'agit pas d'attendre des ressources qui seraient exogènes au territoire, mais plutôt d'apprendre à former sur son territoire des individus actifs et désireux de créer et de s'investir dans leurs activités.

3.3. La nécessaire intégration des projets dans une stratégie globale

Nous avons vu que la tendance stratégique allait vers des tentatives de rationalisation de plus en plus importantes du développement territorial, et en particulier des projets territoriaux. Mais nous nous trouvons encore, pour beaucoup, dans une économie de cueillette (Decaudain, 2015), avec une abondance d'initiatives locales et sectorielles trop déconnectées les unes des autres (Corneloup et Perrin, 2009). On peut alors s'interroger de la valeur de ces projets, sans leur intégration dans une stratégie de développement plus large.

La définition de cette stratégie globale repose tout d'abord sur la mise en cohérence et en harmonie de la filière, en passant par la mise en réseau des acteurs, comme nous l'avons vu plus haut. L'idée est qu'il faut inciter les acteurs du développement à fonctionner hors du cercle restreint de leurs institutions et domaines d'intervention (Corneloup et Perrin, 2009), et créer des synergies.

Mais l'intégration des politiques d'activités de pleine nature doit avant tout s'intégrer dans un cadre plus large de développement : les activités de pleine

nature peuvent, et doivent, aussi bien s'intégrer dans une politique de développement touristique que dans une politique de protection de l'environnement (Corneloup et Perrin, 2009 ; Mounet, 2007). En effet, développer la randonnée pour la randonnée n'a pas de sens, et la plupart des échecs des politiques départementales sont en partie liés à ce manque de vision globale. Nous avons vu que les activités de pleine nature étaient surtout un apport économique pour le territoire via les retombées indirectes. Il ne peut donc pas y avoir de retombées significatives si la création et la gestion des itinéraires sont les seules actions menées. L'intégration des activités de pleine nature dans une politique plus globale permettra de créer des emplois, de maintenir les populations dans les zones isolées, d'améliorer le cadre de vie pour attirer de nouvelles populations... et donc de susciter une vraie dynamique de développement territorial.

Conclusion

Dans cette synthèse bibliographique, nous avons tout d'abord montré que les notions même de nature et de territoire étaient multiples, car dépendant des valeurs et de l'identité de chacun. De fait, la notion de développement territorial ne peut être qu'elle aussi plurielle et dépendante du facteur humain. On retrouve cependant 8 modèles majoritaires de développement territorial, chacun donnant une importance variable au patrimoine, à l'esthétisme, aux acteurs locaux, au relationnel et à l'identité du lieu. Face à ces différences qui peuvent être importantes, on comprend alors qu'il est souvent nécessaire d'avoir recours à un médiateur, ou encore traducteur, pour faire cohabiter au sein d'un même territoire, voire au niveau national, ces différences de conception, et que l'application d'outils nationaux tels que le PDPIR aient des conséquences variables selon les territoires.

Nous avons ensuite vu que les acteurs qui interagissaient autour des activités de pleine nature étaient de plus en plus nombreux, animés par des motivations différentes mais tous rassemblés autour d'un besoin de territorialisation. Ces acteurs ont vu changer leurs compétences et poids dans les politiques, notamment depuis les dernières dispositions juridiques appliquées en France. Mais si tous ces acteurs existent sur tous les territoires, et si la décentralisation a touché tous les échelons, il s'avère pourtant que l'organisation de ces acteurs en système varie selon le territoire. En effet, on peut mettre en évidence trois grands modèles de « rando-système », chacun avec leurs avantages et leurs inconvénients. En s'inspirant des organisations finlandaises et allemandes, un nouveau type de rando-système a été proposé, construit sur l'idée que la gouvernance doit être transférée à des territoires ayant une réalité identitaire, et favoriser la transversalité dans la gestion de ses projets de territoire. Mais concernant ces derniers, nous avons enfin montré que la diversité de conception de développement, explicitée dans la première partie, conditionne les configurations de projets territoriaux menés. Mais ces différentes façons de mener les projets territoriaux n'empêchent pas de souligner l'importance de leur insuffler une dynamique d'innovation, et de les intégrer dans une politique de développement bien plus globale.

Ainsi, si aujourd'hui la principale difficulté pour l'organisation des activités de pleine nature en France semble être la pluralité des visions humaines du développement, des projets et des liens sectoriels, des solutions risquent d'avoir du mal à émerger dans un contexte de restriction budgétaire, où le secteur des activités de pleine nature est justement l'un de ceux que les institutions territoriales négligent le plus en période de difficultés budgétaires (Honta, 2008)

Bibliographie

Bedos T. (2015), « La structuration de l'offre des sports de nature, levier de développement local », *Espaces, Tourisme & Loisirs*, n° 327, pp. 68-72.

Briand G. et Dailliet C. (2015), « Le pari audacieux du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais: devenir une destination de sports et nature », *Espaces, Tourisme & Loisirs*, n° 327, pp. 130-136.

Corneloup J., Bouhaouala M., Vachée C., et Soulé B. (2001), « Formes de développement et positionnement touristique des espaces sportifs de nature », *Loisir et société*, vol. 24, n° 1, pp. 21-46. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00376960/document> (consulté le 11/04/2016)

Corneloup J., Bourdeau P., et Mao P. (2007), « Les différentes configurations des projets territoriaux dans le champ touristique et sportif », in *Sciences sociales et loisirs sportifs de nature: contribution à la diffusion et au partage de la connaissance*, Éd. du Fournel. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01148804/document> (consulté le 11/04/2016)

Corneloup J. et Bourdeau P. (2004), « Les sports de nature. Entre pratiques libres, territoires et logiques institutionnelles », *Cahiers Espaces*, pp. 117-125. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00377043/document> (consulté le 11/04/2016)

Corneloup J. et Perrin C. (2009), « Processus de développement des loisirs sportifs en Auvergne », *Revue d'Auvergne*, pp. 215-232. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00579778/document> (consulté le 11/04/2016)

Decaudain T. (2015), « Tourisme et loisirs sportifs de nature. Le potentiel est là, l'offre reste à construire. », *Espaces, Tourisme & Loisirs*, n° 327, pp. 60-66.

Falaix L. (2012), « Les sports de nature dans le département des Landes : du développement maîtrisé à la mobilisation d'une « ressource territoriale » », *Annales de géographie*, vol. 4, n° 686, pp. 410-432. Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2012-4-page-410.htm> (consulté le 11/04/2016)

Florent L. (2007), « Quelle gouvernance pour les activités pédestres? Un enjeu pour le développement des territoires », Université des Sciences et Technologies de Lille- UFR de Géographie – Faculté des sciences économiques et sociales, Lille 1. Disponible sur : <https://ori-nuxeo.univ-lille1.fr/nuxeo/site/esupversions/1c442647-8daa-45f9-9a05-a968870ea793> (consulté le 11/04/2016)

Fontugne C. (2004), « Les sports de nature, un outil de structuration de l'offre touristique », *les Cahiers Espaces*, n° 82, pp. 15-19. Disponible sur : <http://www.airdusud.com/pdf/espaces04.pdf> (consulté le 11/04/2016)

Haschar-Noé N. (2009), « L'aménagement des chemins de randonnée : un instrument d'identification et de « gouvernance » territoriales », *Espaces et sociétés*, vol. 138, n° 3, pp. 115-133. Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2009-3-page-115.htm> (consulté le 11/04/2016)

Honta M. (2008), « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *Staps*, vol. 2, n° 80, pp. 115-136. Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-staps-2008-2-page-115.htm> (consulté le 11/04/2016)

Javaudin C. (2015), « En Picardie, sport de nature et tourisme conjuguent leurs ambitions », *Espaces, Tourisme & Loisirs*, n° 327, pp. 98-101.

Le Bellec A. (2015), « Le PDESI, support des politiques de développement des sports de nature », *Espaces, Tourisme & Loisirs*, n° 327, p. 74-78.

Mounet J.-P. (2007), « La gestion environnementale des sports de nature : entre laisser-faire, autorité et concertation », *Développement durable et territoires*. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/3817> (consulté le 11/04/2016)