

ARTICLE

ACTIVITÉS TOURISTIQUES

SPORT DE NATURE

CRÉATION D'UN SITE D'ESCALADE DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE INTÉGRÉE

Depuis la loi Maptam¹, il est devenu nécessaire de concevoir l'ensemble des projets sportifs de nature en tenant compte des politiques métropolitaine et départementale en la matière. La création d'un site d'escalade par une commune rurale de la Métropole Nice Côte d'Azur, La-Tour-sur-Tinée, a ceci d'intéressant que ses initiateurs ont, d'emblée, adopté une approche globale du projet, en s'appuyant sur les politiques métropolitaine et départementale, et en adoptant une méthodologie fondée sur une approche concertée.



AUTEUR **Katja Sontag**

TITRE Maître de conférences - Habilitation à Diriger des Recherches, université Côte d'Azur, CNRS, Gredeg France

AUTEUR

Frédérique Roux

TITRE

Professeur des universités, université Rennes 2, Laboratoire Violences, Innovations, Politiques, Socialisations et Sports - EA 4636



La Métropole Nice Côte d'Azur² couvre un territoire qui s'étend d'un littoral de renommée mondiale aux sommets des Alpes du Sud. Ce caractère exceptionnel ne masque cepen-

tant pas la difficulté, pour la Métropole, à créer une réelle cohérence socio-économique entre les différentes composantes de ce territoire. Bien qu'ils ne constituent pas, de prime abord, le premier outil auquel l'on pourrait penser pour atteindre cet objectif de cohérence territoriale, les sports de nature peuvent y contribuer.

Ce territoire offre une très grande diversité d'espaces naturels et de lieux de pratique (haute et moyenne montagne et littoral). Leur qualité et leur profusion ont contribué, dans bien des disciplines, comme le canyoning ou l'escalade, au développement et au rayonnement de ces activités. Toutefois, les sites et les équipements sportifs de nature souffrent d'un manque de visibilité et de cohérence globales. En effet, aucune politique d'ampleur n'a existé. Il en résulte que les équipements existants ne s'insèrent pas dans une politique d'ensemble, dont la finalité serait lisible et clairement définie. Par conséquent, certaines communes organisent sur leur territoire, de manière disparate, des activités sportives de nature. Celles-ci se limitent le plus souvent au territoire communal, sans articulation avec les sites et les aménagements des communes voisines. Conséquemment, la politique métropolitaine est orientée vers la création d'un lien mer-montagne et vers le développe- ●●●

1. L. n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JO du 28. Le contexte est aujourd'hui celui de la métro-

polisation d'une large fraction du territoire et des politiques publiques. 2. Décr. du 17 oct. 2011, pris en application de la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territo-

riales et Décr. du 17 oct. 2011 portant création de la métropole dénommée « Métropole Nice - Côte d'Azur », JO du 18, texte n° 10, modifié par décr. n° 2014-1606 du 23 déc. 2014, JO du 26.

ARTICLE

ACTIVITÉS TOURISTIQUES

●●● ment d'une économie autour des sports de nature, mieux intégrée au territoire³. Ainsi se dessine une évolution dans l'approche, en ce que l'on passe d'une politique sectorielle (les sports de nature) à une politique intégrée, qui s'inscrit dans la poursuite d'un objectif plus général de développement économique (touristique) et territorial, autour du patrimoine naturel, culturel et agricole, notamment.

La création du site d'escalade sur la commune de La-Tour-sur-Tinée fournit un exemple de construction, d'« invention » d'un site sportif de nature, qui soit articulé avec les politiques métropolitaine et départementale. L'invention du site s'entend ici au sens archéologique du terme, de celui qui le découvre. En effet, les falaises concernées, dites falaises de Baous, bien que connues et vieilles de quelque 60 millions d'années, n'étaient, jusque récemment, pas fréquentées par les sportifs. Elles le sont aujourd'hui, autant par des amateurs éclairés, que par des professionnels (pelotons de gendarmerie de haute montagne [PGHM], guides). Ceci s'explique par la qualité exceptionnelle de la roche, du grès, qui en fait un site unique dans les Alpes-Maritimes et par sa configuration particulière : des falaises en forme de V, de 2,5 kilomètres de longueur pour chaque côté, avec des hauteurs pouvant atteindre 160 mètres. Le site présente aussi l'avantage de se prêter à des pratiques diversifiées (escalade sportive et terrain d'aventure).

La commune de La-Tour-sur-Tinée appartient à la partie rurale de la Métropole, un territoire peu urbanisé, qui est dénué de réelle économie touristique et notamment d'hébergements. La commune est dans une phase de transition, du fait d'une forte croissance démographique et il existe une demande croissante de sports de nature. Au vu des atouts sportifs du site et de son potentiel en termes économique et de développement, la municipalité a décidé d'en sécuriser et d'en pérenniser l'usage. L'aspect novateur de la démarche a consisté, en amont, en une articulation du projet avec les politiques métropolitaine et départementale, dont les outils (schéma d'itinérance, subventions pour la création d'hébergement, inscription au plan départemental des espaces, sites et itinéraires [PDESI]) lui ont apporté une indiscutable plus-value, et dans le choix d'une méthodologie, fondée sur une large concertation entre les acteurs.

DES POLITIQUES COORDONNÉES

L'ouverture du site d'escalade de La-Tour-sur-Tinée a été pensée et organisée en fonction du cadre nouveau que constitue la Métropole, ainsi que des attentes et des intérêts des différentes parties prenantes. Ceci a été rendu possible par le recours à la concertation entre les différents acteurs impliqués, représentants de collectivités publiques et acteurs privés.

Politique métropolitaine

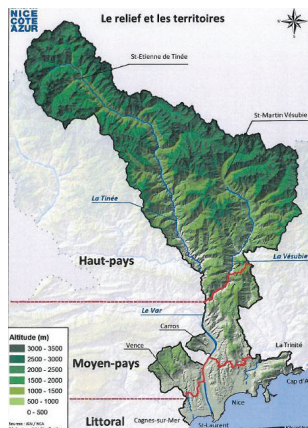
Les politiques métropolitaines doivent se comprendre, au regard de l'objectif que la loi assigne aux Métropoles, qui est de développer un projet stratégique commun « d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional »⁴ ; autrement dit d'élaborer des politiques publiques stratégiques et globales pour leur territoire. Dans ce cadre, les sports de nature peuvent être perçus à la fois comme une finalité et comme un outil permettant de répondre aux enjeux du développement territorial (contribution à une économie touristique, particulièrement), à l'aménagement du territoire, à la protection des espaces naturels, à la santé des populations, à la qualité de vie des habitants, à l'inclusion de publics éloignés de ces pratiques, à des dispositifs de prévention de la délinquance ou encore à la fabrication d'une identité communautaire, etc. Ceci constitue un changement complet de finalité de l'approche des politiques publiques en matière de sports de nature. Ce qui était une politique sectorielle exclusive devient, dans une recherche d'optimisation de l'action publique, une politique intégrée, fondée sur une approche transversale visant à l'articulation et à la coordination entre les politiques sectorielles.

Les textes fondant la Métropole ne mentionnent pas expressément les sports de nature. Mais, comme dans d'autres secteurs (agriculture, par exemple), c'est par le biais de compétences induites que celle-ci s'est saisie de la question, en la rattachant à d'autres compétences propres, en l'occurrence au développement économique qui intègre le tourisme, l'aménagement du territoire ou encore l'agriculture. La Métropole a ainsi adopté une politique, dite d'itinérance, qui a notamment pour fonction de renforcer les axes de

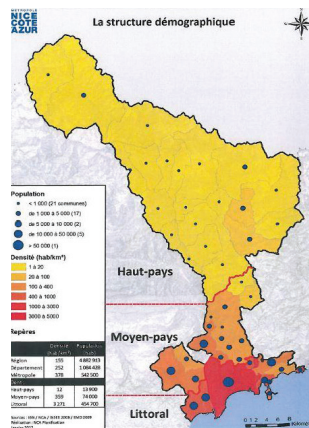
3. Contrat de recherche pluridisciplinaire relatif à « L'organisation, la pratique et le développement du tourisme et des loisirs sportifs de nature au sein du territoire de la Métropole Nice Côte

d'Azur », passé entre l'université Nice - Côte d'Azur, le CNRS et la Métropole Nice - Côte d'Azur. V. *JT* n° 198/2017, p. 18.

4. L. n° 2014-58 du 27 janv. 2014, JO du 28, art. 1^{er}.



MNCA : relief et territoires



MNCA : structure démographique



Les 49 communes de MNCA

Baous et de l'activité d'escalade s'est effectué, considérant l'offre sportive proposée dans les communes voisines et dans l'optique d'enrichir l'offre existant à proximité (canyoning, randonnée, VTT notamment). Par exemple, la commune voisine d'Utelle privilégie l'activité de kayak, de l'usine hydroélectrique vers l'aval de Saint-Jean-La-Rivière. En étant complémentaire aux activités existant à proximité, le projet s'inscrit dans la politique métropolitaine. Il bénéficie également de cette dernière, puisque la commune se propose de créer des structures d'accueil (auberges traditionnelles, gîtes d'étape, cabanes perchées), grâce au financement métropolitain. L'objectif est d'impulser une même dynamique sur un secteur plus large, le massif du Tourmairet, englobant des communes voisines. Les différents intérêts en jeu ont également été pris en compte, en amont de la création du site, grâce à une méthodologie incluant l'ensemble des acteurs, de l'analyse de la faisabilité du projet, jusqu'à sa demande d'inscription au PDESI.

communication (pédestre, VTT, équestre, etc.) entre le sud et le nord du territoire et de contribuer à la construction d'une offre globale, diversifiée et cohérente en matière de sports de nature. Elle sera matérialisée par un schéma d'itinérance et elle est, d'ores et déjà, dotée d'une enveloppe budgétaire relativement conséquente, sous la forme d'une programmation pluriannuelle. Celle-ci a pour objectif de renforcer les capacités d'accueil et d'hébergement, dont l'insuffisance est un frein important au développement des sports de nature, par un soutien financier aux initiatives privées et publiques dans ce domaine. Les modalités visées sont assez larges (gîtes, auberges, terrains de camping-caravaning, habitats insolites, etc.). Ces initiatives s'ajoutent à la traditionnelle politique départementale en matière de sports de nature (élaboration du PDESI des Alpes-Maritimes).

Politique communale

Ce contexte a favorisé le projet d'ouverture du site d'escalade de la commune de La-Tour-sur-Tinée. Celui-ci s'articule avec les politiques supra communales en matière de sports de nature. Ainsi, le choix d'accompagner le développement du site des falaises de

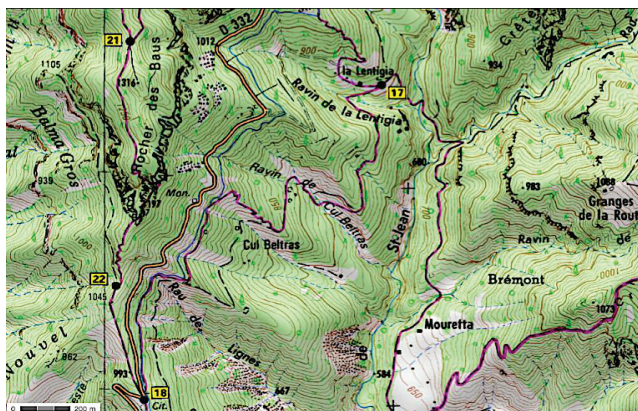
FAISABILITÉ DU PROJET

Le choix de la localisation précise du site s'est effectué au regard de plusieurs données ayant un impact sur la faisabilité du projet. Outre la qualité des falaises elles-mêmes, le site des Baous est particulièrement bien situé. D'une part, la commune de La-Tour-sur-Tinée, à 50 kilomètres du parc national du Mercantour et des stations de montagne, est d'un accès aisé. D'autre part, le site d'escalade est proche d'un chemin de randonnée inscrit au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)⁵ et de la route (peu de marche d'approche, facilité pour acheminer ●●●

5. C. envir., art. L. 361-1.

ARTICLE

ACTIVITÉS TOURISTIQUES



Carte IGN - Rocher des Baous

●●● le matériel, parking, etc.). Ce choix n'a cependant été validé qu'au terme d'une analyse de la situation foncière et de la situation urbanistique et environnementale du site. En effet, le foncier, support des sports de nature, fait l'objet de diverses réglementations, qui peuvent conditionner le principe et les modalités de l'ouverture d'un site.

Analyse foncière

L'analyse foncière a pour objet de déterminer la nature juridique des parcelles composant le terrain d'assiette du projet (propriété privée ou publique) et d'en identifier les propriétaires et les usagers. Le terrain d'assiette s'entend du site lui-même, mais aussi des voies d'accès au site et de ses dépendances (parkings, etc.). Ces informations doivent permettre, à la fois de sécuriser juridiquement le projet par la maîtrise foncière des parcelles concernées, et de tenir compte des droits individuels qui pourraient être revendiqués sur le terrain (droit de chasse, par exemple).

Dans le cas des falaises des Baous, la configuration est relativement simple. La commune est propriétaire de la quasi-totalité des parcelles du site, à l'exception de 4 hectares, dont elle souhaite se porter acquéreur. Le prix du foncier dans cette zone naturelle est évalué à 0,10 euro le mètre carré par les services des domaines, mais les propriétaires des parcelles entendent profiter de cette opération

pour valoriser leur bien. Une négociation est en cours (0,20 euro le mètre carré). S'agissant de l'accès au site, la situation est également simple, puisqu'il existe un chemin inscrit au PDIPR qui dessert le site.

Analyse urbanistique et environnementale

En dehors du droit de propriété, des dispositions plus générales peuvent également limiter l'usage des terrains. Il en est en particulier ainsi de la réglementation en matière d'urbanisme (plan local d'urbanisme, notamment) qui a également vocation à réglementer l'usage des sols en zone non-urbaine. Par ailleurs, de nombreuses limitations d'usage peuvent résulter de dispositifs de gestion du milieu (soumission au droit forestier) et de protection de l'environnement (zones Natura 2000, arrêtés de protection de biotope, notamment) ou de police administrative (arrêtés de gestion organisant le partage du milieu entre les différentes catégories d'usagers, par exemple).

Le site des falaises des Baous bénéficie de classements urbanistiques et environnementaux qui ne constituent pas un obstacle à l'utilisation sportive du site. Celui-ci est en effet classé en zone naturelle et en espace boisé classé au plan local d'urbanisme de la commune, et il est situé dans une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Dans la mesure où aucune construction n'est prévue et qu'il n'est pas porté atteinte à la faune ou à la flore du site, ces réglementations ne s'opposent pas au développement de l'activité d'escalade. Toutefois, une extension ou une modification du chemin d'accès au site poserait cependant la question de sa compatibilité avec le régime strict des espaces boisés classés.

PROCESSUS DE CONCERTATION

La concertation s'entend ici d'une politique locale qui s'appuie sur un réseau étendu et diversifié d'acteurs dans une logique de gouvernance, et dont l'objet est d'introduire dans le débat les intérêts, parfois contradictoires, des acteurs impliqués dans un projet, afin d'en dégager une vision aussi partagée et consensuelle que possible. Cette logique se rapproche de celle qui prévaut dans les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires de sports de nature (CDESI) des conseils départementaux.

L'ESSENTIEL

■ L'approche intégrée est certainement la condition de l'élaboration de politiques touristiques et sportives de nature.

■ Le volet juridique est une dimension essentielle de la création d'un site sportif de nature.

■ Le modèle proposé peut être transposé à d'autres situations d'ouverture de sites sportifs de nature.

C'est dans ce sens que la commune de La-Tour-sur-Tinée a mené son projet, de sa genèse à son terme. La démarche, qui a rassemblé l'ensemble des acteurs concernés (fédérations sportives, PGHM, chasseurs, commerçants, élus, population, pratiquants, représentants du conseil départemental, de la Métropole, etc.), a conditionné l'aboutissement du projet, de plusieurs points de vue. Elle a d'abord été l'occasion de l'adhésion de l'ensemble des acteurs au principe du projet d'ouverture du site d'escalade des falaises de Baous. Elle a ensuite permis, en amont :

- de s'assurer de la possibilité de demander des subventions métropolitaines pour créer des hébergements ;
- de s'assurer du concours du département pour l'inscription du site au PDESI ;
- d'organiser une répartition des tâches liées à l'entretien du site ;
- d'organiser une conciliation des différents usages du site (lieu d'entraînement pour le PGHM, chasse, usage sportif, etc.).

INSCRIPTION AU PDESI

La dernière étape, qui est essentielle du point de vue de la pérennisation de l'activité et de sa promotion, est l'inscription du site au PDESI par le conseil départemental. Ayant été préparée dans le cadre du processus de concertation, dès le début du projet, la demande d'inscription a suivi un processus simple. La délimitation précise du site s'est faite en tenant compte des critères posés par la CDESI 06 à l'inscription d'un site au PDESI : une pratique déjà existante, la proximité de chemins d'accès, notamment. L'avancement du projet s'est accompagné de la réalisation d'une évaluation environnementale et d'une étude sur la conciliation des usages, à la charge du département. Comme cela a été exposé, l'analyse préalable de ces données s'est déroulée dans le cadre d'une réelle concertation entre les acteurs. Le processus de concertation ayant permis une répartition préalable des tâches entre les acteurs, et en conséquence de l'inscription du site des falaises de Baous au PDESI 06, le conseil départemental a engagé différentes actions (debroussaillage, signalétique, notamment). L'entretien régulier et le contrôle annuel des installations relèvent, quant à eux, de la commune. Celle-ci et les acteurs sportifs élaborent une charte de bon usage du site. ■

Rocher des Baous- La Tour sur Tinée

